

5 AGOSTO 2020

Alla ricerca della “città giusta”.
La rigenerazione come metodo di
pianificazione urbana

di Gianluca Gardini

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Ferrara

Alla ricerca della “città giusta”.

La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*

di Gianluca Gardini

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Ferrara

Abstract [It]: In Italia, a partire dalla metà degli anni Settanta, si è assistito ad un graduale “scivolamento” verso tecniche di governo del territorio che riconoscono sempre maggiore peso al ruolo dei privati, o alla collaborazione tra pubblico e privati, nelle scelte pianificatorie. Nell’ultimo decennio, con l’affacciarsi del metodo della rigenerazione urbana sulla scena delle politiche per contenimento del consumo di suolo, si è avuta una ripresa del modello pubblicistico di trasformazione urbana, basato sulla pianificazione delle scelte urbanistiche nel loro insieme. Dai nuovi piani regolatori comunali inizia il cammino verso la “città giusta”, di tutti e per tutti.

Abstract [En]: In Italy, starting in the mid-seventies, there has been a gradual "sliding" towards territorial government techniques that increasingly recognize the role of private individuals, or at least the collaboration between public and private, in planning choices. In the last decade, with the appearing of the urban regeneration method on the scene of policies for containing land consumption, there have been a revival of the urban transformation public model, based on the planning of urban choices as a whole. From the new urban plans begins the path to the "right city", of everybody and for everybody.

Sommario: 1. La città “giusta”. 2. Le città come specchio della società. Testimonianze autorevoli. 3. L’insostenibilità del modello dell’espansione. Verso l’integrazione degli interessi coinvolti dalle politiche urbane. 4. L’insostenibilità del modello dell’espansione. Dal consumo alla trasformazione degli spazi urbani. 5. I decisori delle politiche urbane. 6. Pianificazione urbanistica e riutilizzo dell’esistente. 7. La rigenerazione urbana: alla ricerca del proprium giuridico di una nozione ambigua. A) La rigenerazione dall’alto (o macrorigenerazione). B) La rigenerazione dal basso (o microrigenerazione). 8. Rigenerazione urbana, pianificazione pubblica e rendita privata. 9. Nuova pianificazione urbanistica e città “giuste”.

1. La città “giusta”

La terza Conferenza delle Nazioni Unite sulle città sostenibili e gli insediamenti umani, “Habitat III”, si è tenuta a Quito in Ecuador dal 7 al 20 ottobre 2016, ed ha fatto registrare il più alto numero di presenze nella storia dell’ONU, con una partecipazione di oltre 45.000 persone. Il tema dell’incontro è sicuramente di grande richiamo, poiché mette al centro la qualità della vita dell’uomo, presente e futura, su questo pianeta, e ciò spiega in parte il numero eccezionale di adesioni. Del resto anche i "World Urban Forum" di Rio de Janeiro, Napoli e Medellin, sullo stesso tema, avevano registrato una partecipazione assai nutrita. La conferenza di Quito, tuttavia, è andata oltre il tradizionale incontro tra attori istituzionali, organizzazioni e associazioni professionali e della società civile, ed ha svolto la funzione di una vera e

* Articolo sottoposto a referaggio.

propria conferenza intergovernativa, poiché all'esito dell'incontro 193 stati membri dell'ONU hanno firmato un piano d'azione mondiale per il futuro sostenibile degli insediamenti umani, denominato "New Urban Agenda".

La *New Urban Agenda* si propone di sfruttare il dinamismo urbano come motore dello sviluppo sostenibile. In questa prospettiva delinea una visione di città compatte, sviluppate lungo assi di trasporto pubblico sostenibile, e tenta d'indirizzare il processo d'inurbamento lungo linee nuove, che possano evitare il sovraffollamento selvaggio delle megalopoli¹.

Il documento ONU (d'ora in avanti *NUA*) prende avvio da una "visione condivisa" ("shared vision") della "città per tutti", i cui abitanti possano godere i vantaggi legati alla qualità dell'insediamento umano, dell'ambiente, dello sviluppo economico. Questa visione è espressione del cd. "diritto alla città", che nel documento di Quito assume i contorni di un nuovo paradigma urbanistico posto al cuore dell'ordine urbano, e si propone come modello alternativo per ripensare le città e l'urbanizzazione². La *NUA* definisce il diritto alla città come il diritto di tutti gli abitanti, presenti e futuri, di occupare, utilizzare e creare città "giuste", inclusive e sostenibili, considerate un bene comune essenziale alla qualità della vita, e richiama la responsabilità dei governi e delle persone nel rivendicare, difendere e promuovere tale diritto.

Il diritto alla città, inserito nella *New Urban Agenda* non senza discussione e compromessi rispetto alla proposta iniziale, è riferito sia allo spazio urbano sia agli ambienti rurali o semi-rurali che fanno parte del suo territorio: «*Condividiamo l'ideale di una città per tutti, riferendoci all'uguaglianza nell'uso e nella fruizione delle città e degli insediamenti umani e cercando di promuovere l'inclusività e garantire che tutti gli abitanti, sia delle generazioni*

¹ Il processo *Habitat* ha preso il via dai rischi sempre più evidenti dell'urbanizzazione selvaggia: lanciato dalle Nazioni Unite nel 1976 per migliorare lo sviluppo sostenibile delle città e la qualità della vita dei loro abitanti, la prima conferenza Habitat, tenutasi a Vancouver, ha incoraggiato i governi ad adottare un approccio territoriale per le strategie nazionali di sviluppo e a coinvolgere le organizzazioni della società civile che si concentrano sui temi urbani. Da qui l'istituzione della prima agenzia delle Nazioni Unite basata in Africa: il Centro delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani - gestito da Nairobi - che ha costituito la base per il programma Onu sugli insediamenti umani, UN Habitat. La seconda conferenza, tenutasi a Istanbul nel 1996, ha prodotto la prima agenda urbana, da cui traspare la convinzione di poter ancora frenare il rapido processo di inurbamento. Oggi, dopo la terza conferenza, è ormai chiaro che l'inurbamento non può e non deve essere fermato, ma va incanalato con una migliore pianificazione.

² «Il diritto alla città si presenta come forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione, all'habitat e all'abitare. Il diritto all'opera (all'attività partecipante) e il diritto alla fruizione (ben diverso dal diritto alla proprietà) sono impliciti nel diritto alla città». Così H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Ombre corte, 2014 (ried.). Nella prefazione al suo volume sulle *Città ribelli*, David Harvey riprende il Diritto alla città di Lefebvre e afferma che «Il nostro principale compito politico (...) consiste allora nell'immaginare e ricostituire un modello di città completamente diverso dall'orribile mostro che il capitale globale e urbano produce incessantemente. Ma tutto ciò non può accadere senza la creazione di un forte movimento anticapitalista il cui principale obiettivo consista nella trasformazione della vita quotidiana nella città». Cfr. D. HARVEY, *Città ribelli. I movimenti urbani dalla comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Il Saggiatore, 2013. In riferimento al diritto alla città, nella prospettiva giuridica, cfr. J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit de la Ville*, LexisNexis, Paris, 2016 (II ed.), che definisce questo diritto come «droit à un accès minimal aux services reandus par les villes, qu'il s'agisse des prestations qu'elles offrent ou des protections qu'elles assurent» (p. 321).

presenti che di quelle future, senza discriminazioni di qualsiasi tipo, possano creare città e insediamenti umani giusti, sicuri, sani, accessibili, economici, resilienti e sostenibili e vivere in essi, al fine di promuovere la prosperità e la qualità della vita per tutti. Prendiamo atto degli sforzi di alcuni governi nazionali e locali per consacrare questo ideale, noto come "il diritto alla città", nelle proprie leggi, dichiarazioni politiche e carte» (§11).

Nella *New Urban Agenda* sono inoltre esplicitati altri principi fondamentali, quali la funzione sociale ed ecologica dei suoli come premessa al godimento del diritto alla casa, l'importanza dello spazio pubblico, l'impegno civico e la partecipazione dei cittadini come fondamenti del senso di appartenenza ad una comunità e a un territorio. In estrema sintesi, i principi e gli impegni del documento ONU ruotano attorno ai tre profili universalmente accettati dello sviluppo sostenibile: sociale (non lasciare che nessuno rimanga indietro – "*leaving no one behind*"); economico (trarre vantaggio dalle economie di agglomerazione di insediamenti correttamente pianificati); e ambientale (garantire usi sostenibili del suolo e delle risorse naturali ed energia pulita).

La parte più pregnante e innovativa del documento riguarda le scelte per garantire l'attuazione di questi principi. Tra esse compaiono la promozione dell'integrazione "verticale" dell'intervento pubblico a livello nazionale, regionale e locale, unitamente all'approvazione di leggi volte a favorire i processi di decentramento e rafforzare i governi locali, nonché l'integrazione "orizzontale" tra i vari settori di sviluppo. Molta attenzione, in particolare, viene dedicata al ruolo della pianificazione urbana e territoriale come strumento indispensabile per proteggere il paesaggio ed il territorio, oltre che per garantire il soddisfacimento di bisogni essenziali quali l'abitazione, i servizi, la mobilità e delle esigenze di giustizia, tra le quali spicca l'attenzione dedicata agli strati sociali più deboli ed alle questioni di genere.

È la *pianificazione*, in ogni caso, l'elemento qualificante dell'intero documento: per la prima volta, ed in maniera esplicita e puntuale, la comunità internazionale ha riconosciuto che senza una pianificazione equa, attenta e rigorosa sarà impossibile garantire la sostenibilità dei fortissimi processi di urbanizzazione che ancora ci attendono. Le città oggi ospitano oltre metà dell'umanità, producono il 70% del Pil globale e sono responsabili del 70% delle emissioni di gas serra, e soprattutto continuano a espandersi. I confini delle aree urbane si allargano, le città satellite crescono, la dispersione delle aree edificate aumenta. Quest'ultima è la modalità di sviluppo più dannosa per l'ambiente: la maggior parte degli insediamenti urbani, infatti, è nata su terreni agricoli collocati strategicamente lungo corsi d'acqua dolce, ricchi di vegetazione naturale. Edifici, coltivazioni, pascoli e boschi si sono sviluppati seguendo uno schema ad anelli concentrici, intorno all'insediamento originario: pertanto, l'espansione urbana non può far altro che invadere e inquinare le risorse preziose naturali che circondano il nucleo urbano storico. Tutte le città,

dalle più piccole alle più grandi, seguono questo modello di crescita, senza sosta³. Entro il 2030 si prevede la formazione di 41 megalopoli con 10 milioni di abitanti o più, contro le attuali 28⁴. Entro il 2050, l'*homo civicus* (inurbato) avrà superato i 6 miliardi di persone, ossia i due terzi dell'umanità presente sul pianeta, e genererà oltre 2 miliardi di tonnellate di rifiuti l'anno⁵.

In questo contesto, l'obiettivo della *NUA* è spingere i governi locali verso una pianificazione che privilegi l'interesse collettivo su quello proprietario, il diritto alla città sul diritto a edificare, il pubblico sul privato.

2. Le città come specchio della società. Testimonianze autorevoli

È interessante richiamare in questa sede alcune autorevoli opinioni, per ruolo e competenze degli autori, dalle quali possono ricavarsi indicazioni e suggestioni preziose per lo sviluppo futuro delle città e della vita urbana.

In occasione della Conferenza Habitat III, sopra ricordata, il segretario generale dell'Onu Ban Ki-Moon afferma che «Trasformare il nostro mondo per il meglio vuol dire trasformare le nostre città. Più della metà della popolazione mondiale attualmente vive nelle città, dove circa un quarto dei residenti alloggia in baraccopoli o in insediamenti abusivi, spesso in condizioni precarie». Le città sono specchio della società contemporanea, in sostanza.

Nell'Enciclica *Laudato Si*, Papa Francesco rappresenta al mondo la sua idea di “ecologia integrale”, che ha come nucleo fondamentale la tutela dei beni comuni – per le generazioni presenti e future – e si realizza attraverso la cura e la custodia dell'ambiente, la costruzione della pace sociale e la solidarietà verso gli ultimi. A questo proposito Papa Francesco, da un lato, denuncia con preoccupazione la condizione attuale delle città, luoghi in cui si manifestano fenomeni di frammentazione sociale, disagi materiali e spirituali

³ Come ricorda E. COMELLI, *Città compatte e policentriche, il nuovo documento uscito da Habitat III (ONU)*, ne Il Sole 24 Ore, 26 ottobre 2016.

⁴ Gli studiosi del diritto notano come «di recente si è affermata in altre scienze una differente denominazione delle città distinguendo tra Metropoli, Megalopoli e Città Globali, in ragione rispettivamente del grado di connessione tra centri regionali, nazionali o internazionali. Con la parola *Metropoli* s'indica quasi sempre l'insieme di città che hanno una rilevante interconnessione dovuta ai differenti flussi economici, sociali, o religiosi, ecc. Il rapporto tra Metropoli può definire una Megalopoli, con un'area a dimensione regionale che si è urbanizzata in un'organizzazione. Le Città globali sono invece quelle che si relazionano nel mondo con grande potere e influenza, poiché costituiscono uno snodo mondiale per i commerci, la finanza, le attività bancarie, le innovazioni e gli sbocchi economici». Cfr. R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico delle città*, in corso di pubblicazione nella rivista *Munus*, 2020.

⁵ Per questo le Nazioni Unite si sono date l'obiettivo di allineare il consumo di suolo alla crescita demografica entro il 2030. La Conferenza del 2012 «*Il futuro che vogliamo*» (UN (2012), *The future we want*, A/RES/66/288, United Nations) esorta i governi nazionali ad intervenire per arrestare i processi di degrado del suolo, mentre l'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite del 2012 (UN (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda of Sustainable Development*, A/RES/70/1, United Nations) ha definito alcuni obiettivi per la conservazione del suolo, fra i quali si segnalano garantire l'accesso universale a spazi verdi e spazi pubblici e soprattutto assicurare che il consumo di suolo non superi la crescita demografica. A tali atti, privi di forza prescrittiva, ha fatto seguito l'impegno dei paesi sottoscrittori ad attivare un sistema di rilevazione statistica, tramite appositi indicatori, del consumo di suolo a livello mondiale.

delle persone, abusi di ogni tipo, a causa della crescente e disordinata urbanizzazione; dall'altro, invita tutti a costruire la "città bella", che ha il compito di ricreare la giusta armonia con l'ambiente, la giusta realizzazione dell'uomo, e la giusta accoglienza⁶.

Uno dei più attenti conoscitori della realtà urbana, il geografo e sociologo David Harvey, ci invita a riflettere sul fatto che «La questione su quale tipo di città vogliamo, non può essere separata da altre questioni: quale tipo di persone vogliamo essere, quali rapporti sociali cerchiamo, quali rapporti vogliamo coltivare con la natura, quale stile di vita desideriamo, quali valori estetici perseguiamo. Il diritto alla città è dunque molto più che un diritto di accesso, individuale o di gruppo, alle risorse che la città incarna: è il diritto di cambiare e reinventare la città in modo più conforme alle nostre esigenze. Inoltre, è un diritto più collettivo che individuale, dal momento che reinventare la città dipende inevitabilmente dall'esercizio di un potere collettivo sui processi di urbanizzazione». Per questo, ci dice Harvey, la libertà di creare le nostre città «è un diritto umano dei più preziosi, anche se il più trascurato»⁷.

Bernardo Secchi, urbanista di fama internazionale, nell'analizzare il rapporto che lega *urbanistica, etica e politica*, afferma che non esiste una neutralità né degli spazi né di chi li progetta, e segnala come «l'urbanistica abbia forti e precise responsabilità nell'aggravarsi delle disuguaglianze e che il progetto della città debba essere uno dei punti di partenza di ogni politica tesa alla loro eliminazione o contrasto»⁸.

Luciano Vandelli, eminente studioso del diritto pubblico e dell'ordinamento locale, durante la *Lectio Magistralis* pronunciata in occasione del premio Nettuno d'oro, conferitogli nel 2019 dalla città di Bologna, dichiara, riferendosi alla sua città: «Vivo in una Città diversa. L'ho capito da bambino, conoscendo le altre città. (...). Questa è la Città in cui, grazie al dialogo tra Dossetti e Dozza, sono nati i Quartieri; qui si sono sperimentate nuove soluzioni istituzionali, dall'autonomia statutaria alla distinzione del ruolo della dirigenza in rapporto a quello della politica; qui, si è perseguito un nuovo dialogo e una nuova coesione tra il Capoluogo e i territori che lo circondano, in una prospettiva metropolitana. Qui, da ultimo, si sono intraprese nuove vie di sussidiarietà, approvando un regolamento - poi ripreso da numerosi Comuni in tutto il Paese -, avviando l'esperienza dei patti di collaborazione con i cittadini per la gestione dei beni comuni»⁹.

⁶ «Come sono belle le città che superano la sfiducia malsana e integrano i differenti e che fanno di tale integrazione un nuovo fattore di sviluppo! Come sono belle le città che, anche nel loro disegno architettonico, sono piene di spazi che collegano, mettono in relazione, favoriscono il riconoscimento dell'altro». Cfr. Lettera Enciclica "Laudato Si'", Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015, §1.

⁷ D. HARVEY, *The right to the city*, New Left Review, 2008. L'affermazione è ripresa e analizzata anche da M. A. CICLISTA, *La città e l'urbanizzazione di oggi*, in *Oikonomia*, 1/2018, p. 36 e ss..

⁸ B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari, 2017, p. 30.

⁹ L. VANDELLI, *Lectio magistralis* del 13 maggio 2019, reperibile su <http://www.spisa.unibo.it/avvisi/ricordo-del-prof.-luciano-vandelli>.

Qual è il nucleo comune di queste affermazioni, provenienti da personalità apparentemente così distanti? Quale sintesi possiamo ricavare da queste testimonianze che sembrano riguardare problematiche slegate e autonome?

In primo luogo, emerge chiaramente dalle opinioni sopra riportate che le città sono specchio della nostra società, e solo trasformando i luoghi in cui trascorre prevalentemente il proprio tempo di vita l'uomo può sperare di modificare la società, l'umanità, e sé stesso. La città si pone come manifestazione autentica del rapporto tra l'uomo e la realtà circostante: il miglioramento delle condizioni di vita, in qualunque parte del mondo, passa necessariamente per il miglioramento delle città, perché la maggior parte dell'umanità vive all'interno di esse.

In secondo luogo, da queste testimonianze si ricava che la nozione di città non coincide con quella di comune o municipio¹⁰, poiché le città non sono fatte solamente di istituzioni amministrative e forme urbanistiche, ma sono luoghi di vita, in cui l'essere umano si realizza, individualmente e socialmente, soddisfa le sue esigenze, dà forma alla propria esistenza. La città è uno "spazio globale" dove bisogni individuali, esigenze collettive, tecniche di regolazione e pianificazione si fondono insieme per realizzare il più importante degli *habitat* umani. Alcune voci, pertanto, sottolineano le fondamentali connessioni tra qualità della città e condizioni della comunità che in essa risiede (Ban Ki-Moon), altri evidenziano il rapporto stretto che lega urbanizzazione e solidarietà umana (Papa Francesco), altri pongono in relazione il diritto alla città e i luoghi fisici dove si instaurano le relazioni sociali (Harvey), altri ancora sottolineano come la produzione dei diversi spazi di vita incida direttamente sulla formazione di ingiustizie sociali (Secchi), altri infine segnalano l'indissolubile legame tra organizzazione istituzionale e qualità della vita dei cittadini (Vandelli).

L'essenza ultima di queste affermazioni è che nella nozione di città si intersecano molti valori diversi: estetici, normativi, ambientali, economici e sociali. Al di sotto di questi valori pulsano bisogni reali, tangibili, tutti ugualmente importanti. La "città bella" o "giusta" è quella in cui le persone vivono in abitazioni dignitose, collocate all'interno di spazi urbani sicuri e realizzati in armonia con l'ambiente; in cui esse possono esprimere liberamente la propria socialità, senza differenziazioni o comunque senza avvertire eccessive discriminazioni economiche o sociali rispetto ad altri concittadini; in cui, anche per questo, le persone si sentono parte di una collettività, coesa e solidale, che partecipa attivamente alle scelte riguardanti il proprio territorio grazie ad un sistema di democrazia locale che si configura come un «modo

¹⁰ «La città si distingue dal comune a cominciare dalla popolazione che è elemento costitutivo di entrambi: se il comune - urbano o rurale - è l'ente associativo della popolazione residente; la città evoca invece l'idea di flussi di popolazione che periodicamente in essa accedono o da essa ne dipartono per le più svariate ragioni, secondo andamenti normalmente non casuali ma organizzati». R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico delle città*, cit.

di collegare la società con lo Stato»¹¹. Alla realizzazione della “città bella” o “giusta” concorre il godimento e la fruizione collettiva di beni molto diversi – salute, ambiente, mobilità, energia, paesaggio, sviluppo, cultura, bellezza, identità, partecipazione –, ma intimamente collegati.

Le testimonianze sopra riportate servono dunque a farci capire che la costruzione della città ideale non può essere affidata a una singola tecnica né a conoscenze settoriali, ma è il frutto della collaborazione tra valori, saperi e strategie complementari. In questo senso la città va vista come uno “spazio globale”, in cui sono racchiusi interessi differenziati e, al tempo stesso, integrati. La città, in altri termini, rappresenta un vero e proprio “sistema” di vita¹².

Questa impostazione mette in luce l'esigenza di rivedere la concezione stessa di *Welfare State*, in modo da ricomprendere al suo interno anche una condizione di «Stato del *well-being* o della *good life*»¹³, in relazione al quale si aprono spazi inediti per l'intervento pubblico. Intervenendo sulle città, sulla loro forma e sui principi che le governano, si può cercare di riportare la persona al centro dell'arena valoriale che fa da sfondo alla gestione del territorio. Perché, come recita uno dei passaggi fondamentali della *New Urban Agenda*, «Le città sono per la gente», e non per il profitto¹⁴.

3. L'insostenibilità del modello dell'espansione. Verso l'integrazione degli interessi coinvolti dalle politiche urbane

Il consumo di suolo è in cima alle preoccupazioni di tutti gli studiosi del fenomeno urbano, a partire dai giuristi, passando per gli architetti, gli urbanisti, gli ambientalisti, i sociologi e gli economisti. L'espansione progressiva e selvaggia dei grandi centri urbani, di fatto, ha cancellato la linea di confine, un tempo netta, tra città, campagna, centri abitati, borghi, aree verdi circostanti.

Com'è stato opportunamente segnalato «Negli ultimi 70 anni si è avuta la progressiva erosione della campagna e la saldatura dei centri abitati tra loro. Sono nate megalopoli, nelle quali i vecchi nuclei e centri urbani sono ormai uniti in un tessuto continuo e ininterrotto di quartieri, di case popolari, di edilizia

¹¹ «Un modo de conectar la sociedad con el Estado», come spiega L. PAREJO ALFONSO, *La autonomía local en la Constitución*, in *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, 2003, pag. 26.

¹² Fa riferimento alla città come “sistema” anche il Tribunal Supremo spagnolo, STS 19 luglio 1988 (Ar. 6084). Sul punto la dottrina segnala che «la existencia de áreas urbanas enfermas no es un problema que pueda circunscribirse territorialmente, conectarse con una clase de personas marginales y ser olvidado. Desde la perspectiva de las ciudades como un todo interconectado, las áreas urbanas enfermas también enferman al resto de la ciudad». Cfr. J. JACOBS, *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Península, Madrid, 1967. Il concetto è ripreso più recentemente da J. PONCE SOLE', *Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el derecho*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013, p. 37.

¹³ Così M.A. CABIDDU, *Governare il territorio*, pubblicato in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2008, p. 4.

¹⁴ «We commit ourselves to urban and rural development that is people-centred, protects the planet, and is age- and gender-responsive and to the realization of all human rights and fundamental freedoms, facilitating living together, ending all forms of discrimination and violence, and empowering all individuals and communities while enabling their full and meaningful participation» (NUA, §26).

intensiva, di capannoni industriali, in cui l'elemento dominante, il vero collante interstiziale, è lo *sprawl* urbano, nel suo tipico, ma anonimo e insignificante scadimento di qualità architettonica»¹⁵.

Nella legge urbanistica del 1942 la licenza edilizia è richiesta solamente per costruire all'interno dei centri abitati, mentre i terreni agricoli, la campagna in generale, sono visti come aree naturalmente destinate alla produzione, e come tali sottratte *tout court* alla disciplina urbanistica. In virtù del principio di immanenza dello *jus aedificandi* al diritto di proprietà, fino agli anni Ottanta del secolo scorso risulta pressoché impossibile impedire l'edificazione delle campagne e l'espansione dei centri urbani alle aree agricole circostanti, che si trasformano pertanto in «una sorta di risorsa infinita a servizio della crescita urbana»¹⁶. Basti dire che nel corso dell'ultimo decennio la superficie agricola utilizzata è diminuita del 12% e il numero di aziende agricole si è ridotto del 14%. Grazie anche all'impulso della legislazione europea è cresciuta una nuova consapevolezza sulla necessità di tutelare le fasce periurbane ed integrare le funzioni agricole nelle relazioni urbane, evitando la costante predazione della città sulla campagna e cercando antidoti all'enorme differenziale tra la rendita fondiaria e il valore dei terreni urbanizzabili. Il territorio rurale assume progressivamente la natura di bene multifunzionale, in cui si compendiano valori ambientali, paesaggistici e produttivi, e di cui va garantito un uso controllato, a beneficio delle collettività locali e dell'eco-sistema generale¹⁷. Questa diversa prospettiva consente di porre fine a quella visione, soprattutto di matrice giurisprudenziale, che considerava il territorio agricolo e rurale come residuale rispetto a quello edificabile¹⁸.

¹⁵ P. CARPENTERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, Relazione al XXXV Convegno di Varenna, 19 settembre 2019, pubblicato in www.giustizia-amministrativa.it. La situazione della Spagna, da questo punto di vista, non è molto diversa da quella italiana: come sottolinea la dottrina «En España la acción pública y privada sobre la ciudad se ha orientado habitualmente a la expansión urbana, al ensanche, primando la edificación de nueva planta sobre la intervención en la ciudad y la edificación existente. La regulación del deber de conservación, estrechamente conectada con la ruina de los edificios, que constituye su límite, ha sido insuficiente para lograr el mantenimiento de la ciudad histórica en adecuado estado de conservación. (...) La rehabilitación, en el amplio sentido apuntado comprensivo de ciudad y edificación, ha sido la gran ausente de la normativa urbanística hasta fechas recientes». Cfr. J. TEJEDOR BIELSA, *Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana*, Monografía del la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013, p. 27. Va però detto che in Spagna, a differenza del nostro paese, esiste da tempo una legge specifica sul consumo di suolo e nel 2015 è stato approvato un "Testo unico" della legislazione nazionale sul consumo dei suoli e sulla rigenerazione urbana. Si tratta del Real Decreto Legislativo 7/2015 del 30 ottobre 2015, una normativa che integra, attualizza e coordina la Ley de Suelo, approvata con il Real Decreto Legislativo 2/2008, del 20 giugno 2008, e la Ley 8/2013, del 26 giugno 2013, concernente la riabilitazione, rigenerazione e rinnovazione urbana. Il Testo unico del 2015 si pone come modello generale e standard normativo per i legislatori regionali (*comunidades autonomas*) e per la pianificazione locale, in cui sovente la rigenerazione urbana non è considerato elemento essenziale della regolazione urbanistica.

¹⁶ W. GASPARRI, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, dattiloscritto in corso di pubblicazione su Diritto Pubblico, n. 2/2020, p. 2

¹⁷ *Ibidem*. Sul complesso rapporto che lega agricoltura e ambiente, v. altresì L. FRANCARIO, *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, p. 519.

¹⁸ P. URBANI, *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell'attività economica*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, p. 29 e ss.

Il contenimento del consumo del suolo, soprattutto di quello agricolo e naturale, costituisce la premessa logica per lo sviluppo sostenibile dei territori, che si realizza attraverso la promozione del capitale naturale e del paesaggio, l'edilizia di qualità, la riqualificazione e la rigenerazione urbana, il riuso delle aree contaminate o dismesse. In assenza di politiche efficaci per contrastare il consumo di suolo agricolo e naturale, o comunque non impermeabilizzato, l'incessante incremento delle attività umane (specialmente insediative) condurrà nei prossimi decenni a un degrado insostenibile per l'ambiente, e di riflesso per l'uomo. Per questo il contrasto al consumo e all'impermeabilizzazione del suolo rappresentano obiettivi centrali di tutte le nuove politiche e pratiche urbane, nazionali e sovranazionali, indipendentemente dagli strumenti tecnici di cui esse si avvalgono.

L'idea di partenza, ampiamente condivisa in dottrina, è che sia ormai giunta a termine l'epoca dell'urbanistica e dell'edilizia di espansione e, al suo posto, sia cominciata quella del riuso e del recupero dell'esistente¹⁹. Utilizzando l'efficace metafora dell'economista Kenneth Boulding, si è passati dalla "cowboy economy" caratterizzata da sconfinite praterie di risorse inesauribili, alla "spaceship economy", l'economia dell'astronave, nella quale la terra è vista come un'astronave in orbita nello spazio e i suoi abitanti come astronauti che devono razionare le risorse disponibili, conservando e riutilizzando materie prime e energia²⁰. Il suolo è tra le risorse più scarse, ormai in via di esaurimento: l'uomo/astronauta deve apprendere come utilizzare il suolo con parsimonia, se non vuole perdere la sua principale fonte alimentare e compromettere l'intero ecosistema.

A livello domestico, i rapporti annuali dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) sul consumo di suolo forniscono un quadro aggiornato dei processi di trasformazione del territorio italiano, rivelando la continua perdita di questa risorsa fondamentale, con le relative funzioni e servizi ecosistemici. I dati ISPRA mostrano che, a partire dal dopoguerra, si sono consumati mediamente 7 mq al secondo per quasi 50 anni, con un picco di 10 mq al secondo negli anni Novanta. Questo dato preoccupante non è spiegabile con la sola crescita demografica (basti pensare che nel 1950 l'occupazione del suolo si attesta sui 178 mq ad abitante, mentre nel 2012 il dato lievita a 369 mq per abitante)²¹, ma è probabilmente legato ad una visione prevalentemente edificatoria e predatoria dell'urbanistica. Così,

¹⁹ P. STELLA RICHTER (a cura di), *La generazione dei piani senza espansione*, Atti del XVII Convegno dell'AIDU (Associazione Italiana di Diritto Urbanistico), 26-27 settembre 2014, Giuffrè, Milano, 2015.

²⁰ K. E. BOULDING, *The economics of the coming spaceship earth*, in H. JARRETT (ed.), *Environmental quality in a growing economy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1966, p. 3-14.

²¹ P. BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria e degrado*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 14. In base ai dati del rapporto ISPRA 2019, il Veneto è la regione con gli incrementi maggiori: più 923 ettari. Poi c'è la Lombardia (+633 ettari), Puglia (+425), Emilia-Romagna (+381) e Sicilia (+302). Rapportato alla popolazione residente, il valore più alto si riscontra in Basilicata (+2,80 metri quadrati per abitante), quindi Abruzzo (+2,15), Friuli-Venezia Giulia (+1,96) e Veneto (+1,88).

mentre la popolazione italiana diminuisce, il consumo di suolo continua a crescere: nel 2018, segnala impietosamente l'ISPRA, è come se avessimo impermeabilizzato 456 metri quadrati di suolo per ogni italiano in meno. Ad oggi, ogni abitante del Paese ha in carico oltre 380 metri quadrati di superfici occupate da cemento, asfalto e altri materiali artificiali, e il valore pro capite cresce di quasi due metri quadrati ogni anno²².

E se un parziale sollievo può derivare dal fatto che, negli ultimi anni, il consumo e l'impermeabilizzazione del suolo hanno subito un sensibile rallentamento (Rapporto ISPRA 2018), attestandosi intorno ai 2 mq al secondo, non può ignorarsi il fatto che il dato rimane costantemente in attivo (54 nuovi Km² nel 2017). I dati confermano l'avanzare di fenomeni quali la diffusione, la dispersione, la decentralizzazione urbana da un lato e la densificazione di aree urbane dall'altro, nonostante la crisi. Tali processi riguardano soprattutto le aree costiere mediterranee e le aree di pianura, mentre al contempo, soprattutto in aree marginali, si assiste all'abbandono delle terre e alla frammentazione delle aree naturali.

Il "rallentamento" del consumo di suolo, del resto, è forse da attribuire più alla crisi economica in atto, che non a virtuose politiche territoriali attuate dai decisori pubblici²³. Le aree urbane del Paese, addirittura, continuano a "mangiare" territorio verde anche in anni di crisi edilizia: nelle metropoli ad alta densità nel 2018 si sono persi 24 metri quadrati per ogni ettaro (cento metri lineari per cento) di area verde. In totale, quasi la metà della perdita di suolo nazionale dell'ultimo anno (2018) si è concentrata nelle aree urbane, il 15 per cento in quelle centrali e semicentrali, il 32 per cento nelle fasce periferiche e meno dense²⁴.

Il consumo di suolo in città ha un forte legame con l'aumento delle temperature, visto che dalla maggiore presenza di superfici artificiali a scapito del verde urbano deriva una crescita dell'intensità del fenomeno delle isole di calore. In estate si registrano anche due gradi di differenza tra aree urbane e zone rurali. Al contempo, l'impermeabilizzazione del suolo accresce il rischio alluvionale: oltre 20 mila chilometri di torrenti e fiumi sono stati sotterrati sotto un denso strato di cemento, situazione che, negli anni, ha prodotto un forte aumento di alluvioni e esondazioni²⁵.

²² Rapporto ISPRA 2019.

²³ Non a caso, negli anni più difficili della crisi il Consiglio Nazionale del Notariato evidenzia un aumento degli atti unilaterali di rinuncia alla proprietà immobiliare a causa dell'incremento della tassazione sui beni immobili e, soprattutto, della concreta difficoltà di rivendita degli stessi (Cfr. il Rapporto *La rinuncia alla proprietà e ai diritti reali di godimento*, 21 marzo 2014). In argomento v. anche MINGANTI, *Il contenimento del consumo di suolo. Un confronto fra le risposte del legislatore nazionale e di quelli regionali di Veneto ed Emilia-Romagna*, in corso di pubblicazione su Istituzioni del federalismo, 1/2020.

²⁴ Rapporto ISPRA 2019.

²⁵ L'Italia è divenuto uno dei paesi in Europa a maggior rischio di dissesto idrogeologico, per frane e alluvioni. Basti dire che, in Italia, nei primi sei mesi del 2020 si sono registrati 66 nubifragi, con un aumento del 31% rispetto allo scorso anno, e che a partire dal 2000 sono state almeno 208 le vittime di alluvioni nel paese. La Corte dei conti ha stimato una spesa pari a 23 miliardi di euro per mettere in sicurezza il paese, a fronte di 12,4 miliardi stanziati per opere idrauliche a partire dal 2014 (di cui solo 7,5 spesi sinora). Fonte: la Repubblica, *Il clima cambia, noi no*, 25 luglio 2020.

A causa della mancanza di leggi e strumenti di pianificazione adeguati, nel nostro paese il consumo di suolo non si è praticamente mai fermato, e nemmeno la crisi economica sembra essere riuscita a arrestare del tutto questo preoccupante fattore di degrado del pianeta. Non solo, ma gli esperti della materia evidenziano con preoccupazione un collegamento diretto tra la crisi economica e il rarefarsi delle iniziative di rigenerazione urbana, ossia quelle attività che negli ultimi venti anni hanno rappresentato il principale strumento di contrasto, su scala globale, al consumo di suolo²⁶. A livello europeo, la Strategia tematica per la protezione del suolo del 2006 ha fissato l'obiettivo di azzeramento del consumo di suolo entro il 2050, obiettivo poi ribadito nel 2011 con la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse. Il progressivo incremento del suolo impermeabilizzato ha dimostrato, a livello globale, l'insostenibilità del tradizionale modello urbanistico, essenzialmente declinato per rispondere a esigenze di regolazione dell'«espansione», mentre ha assunto importanza la gestione coordinata del territorio nella sua integralità.

Negli ultimi decenni sono emersi con forza interessi estranei all'espansione edilizia e abitativa, tutti parimenti incidenti sull'uso del territorio: basti pensare alla tutela dei cd. *interessi differenziati*, diversi da quelli abitualmente coinvolti dalle scelte urbanistiche (ad esempio, quelli concernenti il paesaggio, l'igiene, l'industria, il commercio, *etc.*), la cui gestione e tutela sono di regola demandate ad autorità di settore; all'attenzione crescente verso la qualità della vita delle persone; all'esigenza di preservare gli spazi pubblici; alla necessità di ridurre le disuguaglianze prodotte dalla città diffusa; alla preoccupazione ecologica.

La dottrina giuridica evidenzia come la nozione stessa di urbanistica abbia subito una profonda metamorfosi a partire dalla legge urbanistica n. 1150 del 1942, in cui viene definita come «l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio»²⁷. Oggi l'urbanistica è una disciplina avente ad oggetto l'intero territorio, non più «limitata dal riferimento alla città ed al centro abitato»²⁸: al punto che, con la riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, la vecchia materia «urbanistica» risulta assorbita dal nuovo sintagma «governo del territorio»²⁹, che

²⁶ Secondo Ponce Solé «la crisis económica en que estamos inmersos desde 2008 muestra como también se está frenando la actividad de rehabilitación, de acuerdo con los datos proporcionados por el Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento». Cfr. J. PONCE SOLE', *Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados*. cit., p. 15.

²⁷ In questo senso G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in istituzioni del federalismo, 2017, p. 605.

²⁸ G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico* Milano, 1987, p. 54.

²⁹ Nella lettura della Corte costituzionale «la parola “urbanistica” non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del “governo del territorio”». (Corte cost., sent. 303 del 2003). Un allargamento di campo visivo che, secondo una parte della dottrina, non sarebbe ancora sufficiente per superare la visione antropocentrica che caratterizza «l'intero sistema della territorialità»: osserva a questo proposito Portaluri che «A distanza di oltre quindici anni da quella pronuncia credo sia sempre meno appagante, per la sua insufficienza, risolvere il *novum* della riforma costituzionale in un semplice allargamento dell'oggetto della materia/interesse attribuito alla potestà ripartita: dalla città, cioè, al territorio. Non basta». Cfr. G. PORTALURI, *Dal diritto alle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *Federalismi.it*, ottobre 2019, p. 11.

- rileva il Consiglio di Stato italiano nella nota pronuncia sul Comune di Cortina - esprime un concetto olistico, concernente «lo sviluppo complessivo ed armonico dello stesso», alla luce «sia delle potenzialità edificatorie dei luoghi in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio [...]»³⁰.

Questa visione olistica del territorio ritorna anche in ambito europeo: la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili del 2007 fa espresso riferimento allo “sviluppo urbano integrato”, per affermare la necessità che gli interessi e le decisioni delle politiche urbane non vengano più considerati in modo isolato, ma come sistema³¹. La stessa Agenda Urbana Europea, adottata dall’Unione in attuazione dei principi, impegni e azioni previsti dalla New Urban Agenda delle Nazioni Unite, è rivolta ad una migliore armonizzazione e integrazione delle politiche settoriali nello sviluppo urbano europeo³².

L’approccio integrato i diversi tra interessi/valori che gravitano intorno al territorio, in generale, e alla città, in particolare, è ben sintetizzato da una recente pronuncia della Corte Costituzionale, secondo la quale l’urbanistica «da un lato, riguarda le più recenti concezioni di territorio, considerato non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria, ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e, dall’altro, è avvertita sul fatto che il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali»³³.

4. L’insostenibilità del modello dell’espansione. Dal consumo alla trasformazione degli spazi urbani

La normativa sovranazionale in tema di consumo del suolo appare particolarmente esigua, ed è formata principalmente da norme programmatiche che dettano obiettivi di medio-lungo periodo, piuttosto che regole e vincoli stringenti.

Nel diritto internazionale occupa un posto di primario interesse la Carta Europea del Suolo, approvata dal Consiglio d’Europa nel giugno 1972. Per la prima volta con questo documento l’intera area europea

³⁰ Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710.

³¹ V. Dichiarazione n. 7.

³² L’Agenda Urbana Europea, altrimenti nota come Patto di Amsterdam, è stata sottoscritta in una riunione informale tra i ministri europei delle politiche urbane, svoltasi il 30 maggio 2016 a Amsterdam. Con l’Agenda Urbana Europea si formalizza l’adesione agli obiettivi, agli strumenti, e più in generale alla visione complessiva dei contesti urbani espressa a livello internazionale dalla NUA, al fine di uno sviluppo equilibrato, sostenibile e integrato delle città. V. Comunicazione della Commissione europea “La dimensione urbana delle politiche dell’ UE – Elementi fondativi di un’Agenda urbana UE, Bruxelles 18.7.2014 (COM) 2014, 490 passim.

³³ Corte cost. sent. del 16 luglio 2019, n. 179.

manifesta interesse per la tutela del suolo, tematica che negli anni seguenti sarà sempre più valorizzata sul piano internazionale. La Carta contiene una definizione di suolo molto ampia, e dopo averlo definito, in apertura, «*uno dei beni preziosi dell'umanità*», lo connota in rapporto all'uomo («*è essenziale alla vita dell'uomo quale mezzo produttore di nutrimento e di materie prime*») e in rapporto a elementi ambientali («*è un elemento fondamentale della biosfera e contribuisce, assieme alla vegetazione e al clima, a regolare il ciclo idrogeologico e a influenzare la qualità delle acque*», art. 1), mettendone in particolare risalto la caratteristica di limitatezza («*il suolo è una risorsa limitata e si distrugge facilmente*», art. 2). Ma, lasciando da parte queste affermazioni generali e di principio, l'importanza fondamentale della Carta Europea del Suolo risiede nell'aver promosso la protezione del suolo e il suo utilizzo razionale al rango di interessi pubblici da garantire in tutta la regione europea³⁴.

Nel diritto dell'Unione Europea in senso stretto, invece, la tematica della tutela del suolo e le limitazioni al suo uso sono più recenti. A questo proposito va sottolineato che, per disciplinare questa materia, l'Unione europea, contrariamente ad altri settori di intervento, ha preferito non servirsi di norme vincolanti in via diretta o indiretta, ed ha invece optato per l'uso di strumenti di *soft law*, finalizzati a orientare gradualmente le politiche nazionali verso un sempre maggiore contenimento del consumo di suolo fino ad auspicarne, nel lungo periodo, la cessazione.

Ciò premesso, nel diritto primario dell'Unione (e, segnatamente, nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) è possibile rintracciare disposizioni riconducibili al contenimento di consumo del suolo sotto il duplice profilo di interesse pubblico ambientale e di obiettivo delle politiche territoriali³⁵. Sotto il primo profilo, ai sensi dell'art. 191, par. 1 TFUE, l'utilizzazione razionale e accorta delle risorse naturali, nonché la salvaguardia e il miglioramento della qualità dell'ambiente, sono obiettivi imprescindibili nella politica dell'Unione Europea. La disposizione appena citata dev'essere letta in combinato disposto con l'art. 11 TFUE, nel quale si afferma che le politiche e le azioni dell'Unione tese

³⁴ A livello internazionale, la tutela del suolo non è prevista soltanto nella Carta Europea del Suolo, ma «*la cooperazione per un uso razionale del suolo è stata promossa dalla World Soil Charter (FAO 1982) e dalla World Soil Policy (UNEP 1982). Secondo le linee guida ambientali dell'UNEP, la formulazione delle politiche nazionali in materia di suolo devono necessariamente tener conto delle esigenze legate ad un uso sostenibile dei suoli. Sempre in campo internazionale, va ricordata la presenza di molteplici forme di cooperazione a carattere tecnico-scientifico con il comune obiettivo di promuovere azioni preordinate alla gestione sostenibile e alla promozione di politiche di protezione attiva dei suoli: Global Soil Partnership (GSP), associazione volontaria costituita all'interno della FAO nel 2010; Global Soil Biodiversity Initiative (GSBI), associazione volontaria promossa nel 2011 per la promozione delle conoscenze sulla biodiversità dei suoli nelle politiche ambientali e la gestione sostenibile del territorio per finalità di tutela e di valorizzazione dei servizi ecosistemici; Global Soil Map, consorzio costituito nel febbraio 2009 con lo scopo di definire una mappa dei suoli nel mondo; International Union of Soil Sciences (IUSS), unione scientifica internazionale costituita nel 1993 preordinata alla promozione dei diversi rami della scienza del suolo; European Land and Soil Alliance (ELSA), associazione di città, centri urbani e distretti rurali costituita nel 2001 che ha come obiettivo l'uso sostenibile della risorsa suolo; European Network on Soil Awareness (ENSA), network costituito nel 2009 con l'obiettivo di promuovere le conoscenze del suolo; Global Soil Forum (GSF), forum costituito da un gruppo di esperti sul suolo promosso dallo Institute for Advanced Sustainability Studies di Potsdam e sostenuto da istituzioni governative e scientifiche tedesche*». Cfr. W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo del suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1, gennaio-aprile 2016, p. 85, nota n. 27.

³⁵ Così, ancora, W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? op. cit.*, p. 85.

allo sviluppo sostenibile non possono prescindere dall'esigenza di tutela dell'ambiente. Il perseguimento di questi obiettivi "ecologici" non può ovviamente andare disgiunto dalla tutela del suolo, quale risorsa scarsa e da preservare, che deve essere realizzata attraverso un suo uso razionale e improntato al contenimento di nuove impermeabilizzazioni. Sotto il secondo profilo, concernente le politiche territoriali, l'art. 192 TFUE riconosce al Parlamento europeo e al Consiglio, in via congiunta, il potere di adottare gli atti finalizzati a perseguire gli obiettivi di tutela ambientale di cui all'art. 191, tramite la procedura legislativa ordinaria, cd. procedura di co-decisione. In sostanza, il Parlamento e il Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, misure a tutela dell'ambiente: la *ratio* di questa scelta può essere rintracciata nella volontà di trovare un bilanciamento tra le due istituzioni, l'una espressione degli interessi dei singoli Stati membri, l'altra rappresentativa della volontà dei cittadini europei. Tuttavia, il par. 2 dello stesso articolo riserva al Consiglio - che delibera all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni - la facoltà di adottare misure incidenti su «*l'assetto del territorio*»³⁶, le quali, inevitabilmente, riverberano i propri effetti sul governo del territorio.

Pur essendo innegabile che i Trattati dell'Unione Europea rivelino un «*interesse pubblico primario al corretto utilizzo del suolo*»³⁷, le disposizioni ora citate si limitano a fissare obiettivi generali, di principio, cui deve ispirarsi l'azione della politica europea e, di riflesso, degli Stati membri, connotata da ampia discrezionalità.

La vera peculiarità della disciplina in materia di contenimento di consumo di suolo nel diritto europeo, come si accennava, consiste nell'assenza di atti normativi, quali regolamenti o direttive, a fronte del ricorso frequente ad atti di *soft law* (per lo più comunicazioni della Commissione). Nei primi anni Duemila si è iniziato a dare rilievo al tema della compromissione dello sviluppo sostenibile connesso alla impermeabilizzazione di nuovo suolo con la comunicazione n. 179/2002 della Commissione Europea. In questo documento il suolo assume una connotazione "universale", poiché ad esso viene riconosciuta una funzione fondamentale dal punto di vista ambientale, paesaggistico, della memoria storica, delle risorse naturali ed energetiche, nonché dal punto di vista della vivibilità del pianeta nel suo complesso. Il contrasto al degrado e all'impermeabilizzazione divengono le due direttrici fondamentali per la salvaguardia del suolo, congiuntamente allo sviluppo di un sistema europeo di monitoraggio che permetta una maggiore sinergia e uniformità tra gli Stati membri. Con la comunicazione del 2002, la Commissione dà il via ad una Strategia Tematica per la Difesa del Suolo (*STS – Soil Thematic Strategy*), nell'ambito della

³⁶ Art. 192, par. 2, lett. b) TFUE.

³⁷ Così W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? op. cit.*, p. 86.

quale il consumo di suolo mediante nuove impermeabilizzazioni è considerato una forma di degrado, associata allo sviluppo delle attività umane (specialmente insediative), non più sostenibile per l'ambiente. Partendo proprio da quest'ultimo punto, nel 2007, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva quadro sulla protezione del suolo, che pone l'accento sul problema della impermeabilizzazione del suolo e prevede forme di contenimento del consumo di suolo tramite il recupero e la rigenerazione urbana. Purtroppo, l'iter di adozione della direttiva quadro non è giunto a termine e il progetto non è stato presentato una seconda volta. Nonostante il fallimento della direttiva quadro, il contenimento del consumo di nuovo suolo non ha cessato di rappresentare un fine per l'Unione europea: con la comunicazione n. 571/2011, la Commissione ha indicato come obiettivo di medio-lungo periodo quello di portare il consumo di suolo «a quota zero entro il 2050», raccomandando agli Stati membri, *medio tempore*, di predisporre le misure più idonee per ridurre la costante perdita di suolo e incentivare la rigenerazione dell'esistente. L'anno successivo, la Commissione, in un documento di analisi recante “*Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*”, ha fornito un quadro ricognitivo del livello di impermeabilizzazione negli Stati dell'Unione Europea, invitandoli a limitare il nuovo consumo di suolo e incentivare politiche di rigenerazione urbana. Da questo documento si evince chiaramente la tendenza delle politiche europee, nell'affrontare il tema della tutela di suolo, a concentrarsi prioritariamente sui profili legati all'urbanistica e alla pianificazione.

Le strategie di contrasto al consumo del suolo tuttavia non esauriscono il tema della tutela del suolo, che può essere declinato secondo diversi profili, tra cui quello legato, a monte, al mutamento di destinazione di aree agricolo-forestali in aree urbanizzate (cd. *land take*)³⁸. La Commissione, in proposito, sembra però volersi concentrare sull'esigenza di contenere, a valle, l'impermeabilizzazione di nuovo suolo (cd. *soil sealing*) nella fase della pianificazione territoriale e edilizia: mediante il dialogo tra gli enti territoriali, l'integrazione di piani territoriali e piani urbanistici, la collaborazione tra pubblico e privati, punta a ottenere una sintesi degli interessi che ruotano intorno al territorio, ispirata alla riduzione di nuove impermeabilizzazioni, al contenimento del consumo di suolo e alla riutilizzazione di ciò che già esiste.

Nella strategia generale di contrasto al consumo di suolo sono ricompresi, a buon diritto, anche gli interventi a protezione dell'ambiente e dell'ecosistema in generale: a questo riguardo, la Direttiva 2010/31/UE, del Parlamento e del Consiglio del 19 maggio 2010, riguardante l'efficienza energetica negli edifici, fissa l'obiettivo di ridurre il consumo di energia del 20 per cento entro l'anno 2020, e muove dalla necessità di assumere iniziative concrete per sfruttare il potenziale di risparmio energetico degli

³⁸ Sui diversi metodi per la riduzione del consumo di suolo, si veda P. BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria e degrado*, il Mulino, Bologna, 2015, passim.

edifici, dal momento che il 40 per cento del consumo complessivo di energia dell'Unione europea deriva dal settore edilizio.

Tra le forme di tutela aspecifica del suolo si evidenzia anche L'Agenda Urbana Europea, sopra ricordata, che mira a realizzare un percorso condiviso tra istituzioni europee, Stati membri, amministrazioni regionali e locali, società civile e forze economiche, seguendo la logica partenariale e il metodo di coordinamento aperto, al fine di costruire una politica urbana comune all'intera area europea³⁹. Agli obiettivi della crescita sostenibile, indicati dall'Agenda Urbana, si è ispirata tutta la programmazione europea di questi anni, e a questa iniziativa europea ha fatto seguito l'adozione di speculari Agende Urbane nazionali, che – nonostante non siano ancora state introdotte in molti paesi membri - definiscono gli obiettivi, gli strumenti e le risorse messi in campo per l'attuazione a livello domestico delle politiche urbane dell'Unione europea.

Per concludere, e a prescindere dagli strumenti messi in campo, ciò che importa qui evidenziare è che al centro della strategia europea – come anche di quella mondiale, espressa dalla New Urban Agenda dell'ONU - si colloca la *pianificazione* territoriale ed urbanistica e, con essa, il decisore pubblico.

In Italia, al contrario, a partire dalla metà degli anni Settanta si è assistito ad uno “scivolamento” graduale verso tecniche di “governo del territorio” che riconoscono sempre maggiore peso al ruolo dei *privati*, o comunque alla collaborazione tra pubblico e privati, nelle scelte pianificatorie⁴⁰. Una ripresa del modello pubblicistico di trasformazione urbana, basato sulla pianificazione delle scelte urbanistiche nel loro insieme, si è avuta solo nell'ultimo decennio, con l'affacciarsi del metodo della rigenerazione urbana sulla scena delle politiche per contenimento del consumo di suolo⁴¹.

5. I decisori delle politiche urbane

Nell'approcciare il tema dei “decisori delle politiche urbane” va anzitutto evidenziato, richiamando un'attenta dottrina, che la tutela del suolo si muove tanto «all'interno di una logica limitativa (nel senso di *cosa non si può fare*)», quanto all'interno di una logica positiva, «tesa ad incentivare attività che valorizzano

³⁹ In argomento si veda l'approfondita analisi di M.G. DELLA SCALA (*Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto amministrativo*, 4/2018, p. 816) che individua tre principali strumenti dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile dei contesti urbani: il miglioramento del quadro normativo europeo, dal punto di vista dell'effettività; l'affinamento delle tecniche di finanziamento delle aree urbane; l'approfondimento delle problematiche locali e delle *best practices* ai fini della sostenibilità.

⁴⁰ Cfr. F. F. GUZZI, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, fasc. 4/2016, p. 26.

⁴¹ In argomento, *ex multis*, G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, p. 119 e ss.; E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio: tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 69 e ss.; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2015, p. 592 e ss.

il tessuto urbanistico esistente come alternativa al consumo di nuove aree». Esiste infatti una tutela del suolo realizzata attraverso azioni positive, oltre che mediante divieti: «Contenimento del consumo di suolo e valorizzazione dell'esistente sono due facce della stessa medaglia, aspetti connessi e complementari; per mezzo del *fare* (riutilizzo e riqualificazione dell'esistente) si *conserva* l'esistente evitando appunto utilizzo di nuove aree»⁴².

In Italia l'attività di recupero e di (ri)utilizzo dell'esistente nasce con l'esaurirsi della seconda generazione urbanistica⁴³, ancora fortemente incentrata sull'espansione edilizia (seppur razionalizzata), allorché il tradizionale metodo di pianificazione basato esclusivamente sul piano regolatore, ossia uno strumento rigido e difficile da attuare nel breve periodo, cede rapidamente il passo ad un'urbanistica per progetti, affidata a leggi speciali, derogatorie, e ad una programmazione a carattere consensuale e contrattata. È la stagione della "grande urbanistica"⁴⁴, che attraverso l'incontro degli interessi pubblici e privati intende conciliare i molti e contrastanti interessi che circondano l'uso del territorio, arginare il progressivo degrado urbano, ridurre il drastico consumo di suolo e le disuguaglianze prodotte dall'espansione incontrollata dei centri urbani, difendere l'ambiente contro lo sviluppo di città cresciute a dismisura e in forma dispersa.

Per questa ragione, com'è stato opportunamente sottolineato⁴⁵, la rigenerazione urbana non è un fenomeno nuovo nato con la legislazione in tema di contenimento del consumo di suolo dell'ultimo decennio, ma vanta radici ben più antiche: in proposito meritano di essere ricordati i piani di recupero di cui alla legge n. 457/78, nonché i vari programmi integrati di intervento di cui alla l. n. 179/1992, i piani di recupero urbano di cui alla l. n. 493/1993, i contratti di quartiere (del 1994 e del 2000), i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (PRUSST) a fine anni '90, il programma di riabilitazione urbana previsto dall'art. 27 della l. n. 166/2002, e finanche il d. l. n. 70/2011 (cd decreto sviluppo). L'urbanistica di terza generazione sconfessa integralmente il modello del piano regolatore⁴⁶, e la

⁴² F. F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in Federalismi.it, 16 novembre 2016, p. 3.

⁴³ G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, 1987.

⁴⁴ Utilizzando la felice espressione di V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, II ed., p. 3375.

⁴⁵ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana, La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; F. F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, cit.

⁴⁶ Non a caso in questo periodo si assiste alla cd. destrutturazione del piano regolatore. Siamo nel 1995 e a Bologna si svolge il XXI Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) che ha come tema "La nuova legge urbanistica i principi e le regole". In questa sede viene avanzata la proposta per una nuova legge urbanistica nazionale che coniuga insieme politiche, leggi e piani. La riforma prevede la riorganizzazione dei contenuti del PRG attraverso il Piano Strutturale Comunale ed il Piano Operativo, cui si affianca il Regolamento Urbanistico Edilizio. Il PSC definisce le scelte programmatiche e le invarianti ambientali, il sistema infrastrutturale e quello degli insediamenti; Il POC, di durata quinquennale, di valore prescrittivo. La proposta dell'INU non porterà ad una nuova legge urbanistica nazionale, ma viene accolta da alcune Regioni che riformano la propria legislazione seguendo l'articolazione tra piani strutturali e operativi, tra cui Toscana, l'Emilia-Romagna e l'Umbria. La destrutturazione del piano regolatore ha indubbiamente favorito la negoziazione delle scelte urbanistiche non solo a livello attuativo, ma anche in sede di pianificazione generale

conseguente spinta alla “depianificazione” fa sì che la consensualità divenga «il fulcro delle successive politiche di riqualificazione, il cardine dell’urbanistica della trasformazione»⁴⁷. In questa fase storica (anni ‘80, ‘90 del secolo scorso e primo decennio del XXI secolo) la collaborazione tra pubblico e privato è il vero propulsore della riqualificazione e ristrutturazione urbana, mentre perdono progressivamente quota l’autoritatività del piano, la gerarchia pianificatoria, il ruolo guida del pubblico nelle scelte riguardanti l’uso del territorio. La trasformazione urbana, in quest’epoca, è affidata soprattutto all’iniziativa privata, come dimostra la *ratio* del d. l. n. 70/2011 (cd decreto sviluppo), il quale obbliga le Regioni ad adottare entro 60 gg. specifiche leggi per incentivare azioni di recupero dell’esistente da parte dei privati, mediante interventi di demolizione e ricostruzione che prevedono: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in aree diverse; c) l’ammissibilità delle modifiche di destinazione d’uso.

Vi sono tuttavia alcune innegabili differenze tra la legislazione della trasformazione urbana pregressa, legata alla crisi del piano urbanistico, e quella dell’ultimo decennio, basata sull’urgenza del contenimento del suolo e della rigenerazione urbana. Differenze anzitutto riconducibili al fatto che, in passato, le varie forme di recupero hanno «rappresentato una modalità di depianificazione, più che uno dei contenuti della pianificazione»⁴⁸. In sostanza gli interventi di riuso e valorizzazione dell’esistente all’epoca della “grande urbanistica” vengono affidati a progetti isolati e flessibili, spesso “a guida privata”, che si traducono in realtà in surrettizie operazioni immobiliari e attività di espansione edilizia.

Al contrario, la legislazione in materia di contenimento del suolo e rigenerazione urbana dell’ultimo decennio riporta la *pianificazione al centro* delle politiche di trasformazione urbana, restituendo peso al decisore pubblico nei confronti dell’iniziativa e dell’interesse dei privati. «Il salto di qualità rispetto al passato sta (...) nell’aver inglobato il fenomeno del recupero e della valorizzazione del tessuto urbano

(cd. accordi a monte). Su questi aspetti, si veda, *ex multis*, M. SOLLINI, *La pianificazione urbanistica regionale allo specchio: profili comparativi sintetici e linee evolutive*, in *Riv. Giur. Urb.* 4, 2008, p. 507 ss.; A. BARTOLINI, *Questioni problematiche sull’efficacia giuridica della pianificazione strutturale ed operativa*, in *Riv. Giur. Urb.*, 3, 2007, p. 262 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, M. D’ANGELOSANTE, *Governo del territorio e urbanistica*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 171 ss.; A. TRAVI, *Accordi fra i proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti*, in *Foro It.*, vol. 5, 2002, p. 274 e ss.; P. URBANI, *Pianificare per accordi*, in *Riv. Giur. Ed.*, 4, 2005, p. 177 ss.; ID., *Dell’urbanistica consensuale*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1-2, 2005, p. 223 ss.; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Verso l’urbanistica consensuale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 5 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI E. (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Atti del secondo Convegno Nazionale AIDU, Giuffrè, Milano, 1999, p. 163 ss.; M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. Giur. Urb.*, 4, 2004, p. 539 ss.; M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, BUP, Bologna, 2015.

⁴⁷ A. GIUSTI, op. cit., p. 32.

⁴⁸ P. CHIRULLI, *Pianificazione urbanistica e riqualificazione dell’esistente*, in *Il governo del territorio tra fare e conservare*, Atti del convegno dell’Università di Trento, 18-19 dicembre 2014, p. 68.

esistente all'interno di una logica di insieme, e dunque pianificatoria, che si contrappone a quella attuativa, decontestualizzata, inorganica e di progetto, fatta in passato»⁴⁹.

In assenza di una legge cornice nazionale⁵⁰, è soprattutto la legislazione regionale (circa una ventina di leggi) a promuovere l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo, utilizzando un ampio ventaglio di strumenti giuridici e tecnici che comprende la rigenerazione urbana, la tutela dell'ecosistema, la lotta al fenomeno del degrado e dello spopolamento urbano, la riqualificazione e il recupero dei centri storici. A queste leggi si somma il contributo offerto dagli enti locali, nelle stesse materie, attraverso la pianificazione di area vasta, quella paesaggistica e la stessa pianificazione urbanistico-territoriale. Nel nostro paese «Sono oramai numerose le norme regionali che disciplinano interventi nel campo dell'urbanistica e dell'edilizia nel quadro di riferimento della rigenerazione urbana, con una visione strategica, di pianificazione del territorio attraverso piani e programmi complessi. Nel contempo un numero crescente di amministrazioni locali, con un approccio differente dalla legislazione regionale, adottano regolamenti che si occupano di rigenerazione di spazi urbani valorizzando il contributo della cittadinanza attiva»⁵¹.

Con la nuova generazione di leggi, soprattutto regionali, in materia di riutilizzo e valorizzazione dell'esistente si assiste ad un'inversione di tendenza, che dall'urbanistica per progetti di fine secolo scorso riporta verso strategie territoriali più articolate e inclusive, favorendo la ripresa dell'urbanistica per piani: «La rigenerazione si attua attraverso una pianificazione o programmazione di interventi di ampio respiro e di carattere strategico che devono superare la contingenza di singole e isolate linee di finanziamento per

⁴⁹ F.F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, cit. p. 5.

⁵⁰ Tra le numerose iniziative legislative presentate in materia si ricordano A.C. n. 70, cd. Realacci; A.C. n. 1322, cd. Zaratti; A.C. n. 1128; A.C. n. 1050; A.C. n. 1176; A.C. n.1873; A.C. n.1889; A.C. n.1909; A.S. n. 991; A.S. 129; A.S. n.600, A.S. n.769. Il disegno di legge "Catania" del 2012, forse la più nota di queste proposte, si è interrotto prima della sua approvazione da parte del Parlamento. La Spagna, anch'essa tra i paesi più densamente abitati d'Europa, ha recentemente approvato una legge quadro sul consumo di suolo e la rigenerazione urbana, in cui risulta chiara la stretta associazione tra questi temi e lo sviluppo urbano sostenibile. L'art. 1 del Real Decreto Legislativo 7/2015 del 30 ottobre 2015 (texto Refundido de la Ley del Suelo y Regeneración Urbana) fissa infatti come obiettivo prioritario «el desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». La dottrina spagnola ha chiarito che con il concetto di "sviluppo territoriale e urbano sostenibile" si indicano le politiche pubbliche che tentano di soddisfare le necessità urbanistiche della società attuale senza compromettere le possibilità delle generazioni future di soddisfare le proprie. Il principio di sviluppo sostenibile fa sì che tutte le politiche pubbliche debbano essere indirizzate a un uso più razionale delle risorse naturali, armonizzando le esigenze economiche, occupazionali, la coesione sociale, la parità di trattamento e di opportunità, la salute, la sicurezza delle persone e la protezione dell'ambiente. In argomento cfr. M.^a ANGELES GONZALES BUSTOS, *Marco regulador para la regeneración urbana*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109-I, 2017, pag. 339; R. MARTÍN MATEO, *La edificación sostenible*, in *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 8, 2005, pp. 15-26; D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *Medio Ambiente, urbanismo y edificación: de la política de la Unión Europea al Código técnico de la edificación y a la nueva Ley del suelo*, in *Revista de Derecho urbanístico*, núm. 235, 2007, pp. 26-86; e dello stesso A., *Articulación y perspectivas del desarrollo sostenible en la Unión Europea*, in *Noticias de la Unión Europea*, núm. 264, 2007, pp. 35 y ss..

⁵¹ R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2017, p. 625.

divenire strumento ordinario della pianificazione territoriale», e non più mera tecnica di depianificazione⁵².

Non solo. Le iniziative di inclusione sociale divengono il fulcro delle politiche di rigenerazione urbana, mentre il recupero edilizio è attività meramente strumentale al raggiungimento del fine solidaristico e sociale. Questa è la seconda, rilevante differenza rispetto alla riqualificazione già tentata dall'urbanistica di terza generazione, in cui l'interesse dei privati all'aumento delle volumetrie edificabili (fine certamente legittimo, ma del tutto egoistico) rappresentava la guida, più o meno dichiarata, della trasformazione urbana. La recente legislazione nazionale e regionale sul contenimento del consumo di suolo, che si avvale della rigenerazione urbana come strumento principale, sfrutta il coinvolgimento dei privati come elemento dinamico della trasformazione urbana e, al tempo stesso, prova ad incanalare l'energia derivante dalla collaborazione tra decisore pubblico e cittadini all'interno di un percorso guidato, che unisce uomo, territorio, società e ambiente all'interno di una visione integrata. In questo modo «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati», torna a legarsi allo «svolgimento di attività di interesse generale», secondo il dettato dell'art. 118 Cost, anche e soprattutto in riferimento alla materia urbanistica, troppo a lungo scissa tra interessi predatori dei proprietari privati e eccessi dirigistici della pianificazione pubblica. In ogni caso, ed è questo il punto giuridico che qui preme sottolineare, la crisi economica e la consapevolezza di un consumo di suolo incompatibile con una gestione sostenibile del territorio stanno gradualmente restituendo forza al potere di pianificatorio delle collettività locali, e grazie ad esso, al decisore pubblico, che vede materializzarsi l'opportunità per tornare ad assumere un ruolo prevalente, rispetto agli interessi privati e speculativi collegati alla proprietà fondiaria, nella definizione le politiche urbanistiche e urbane del paese.

6. Pianificazione urbanistica e riutilizzo dell'esistente

Come si è già accennato, la stagione della “grande urbanistica” degli anni Novanta mette in discussione il piano regolatore per la sua inefficacia nel disciplinare l'esistente, criticandone aspramente l'attitudine a *disegnare* più che a conformare la realtà territoriale. «Soltanto al termine dell'operazione multilivello di pianificazione generale, infatti, era possibile dare corso ai piani attuativi, che spesso intervenivano a distanza di anni dall'ideazione del contesto e che non trovavano le risorse finanziarie necessarie alla loro conduzione a termine»⁵³.

In questa fase storica il rimedio contro le inadeguatezze della pianificazione viene indicato nella programmazione settoriale – dai programmi integrati di intervento, passando per i programmi di

⁵² R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra pianificazione e programmazione*, Riv. Giur. Ed., 2014, p. 251.

⁵³ M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in Istituzioni del federalismo, 2017, p. 598.

riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (PR.U.S.S.T.), fino ai programmi di quartiere - e nella collaborazione con i privati. Ne deriva, come ricordato, una pericolosa perdita identitaria delle istituzioni pubbliche preposte al governo del territorio.

Sarà la crisi economica del nuovo millennio, unita a quella ambientale, a fungere da catalizzatore per un nuovo cambiamento di strategia, favorendo l'emersione di esigenze e politiche nuove che porteranno a rifondare l'urbanistica su basi diverse. Dalla progettazione settoriale, per lo più affidata alla guida privata, si passa ad un metodo di pianificazione che potremmo definire *teleologico*: il piano urbanistico fissa l'obiettivo da raggiungere (tutela del suolo) e, a cascata, vengono definiti gli strumenti e i soggetti che risultano più funzionali al suo raggiungimento. Emblematica, in questo senso, è la legge regionale dell'Emilia-Romagna, n. 24 del 2017, «espressione di un percorso induttivo, che pragmaticamente procede dall'analisi del futuro concreto che si immagina alla definizione degli strumenti giuridici e pianificatori attraverso i quali quel futuro può realizzarsi»⁵⁴. Questa impostazione conduce ad una nuova stagione di regole, nazionali e soprattutto regionali, che hanno la priorità di arrestare il consumo di un territorio «chiamato a sopportare, oltre che un numero maggiore di attività e di persone, spostamenti rapidi, talvolta imprevedibili»⁵⁵. A questo fine primario si collega, in posizione complanare o comunque strettamente embricata, la necessità altrettanto irrinunciabile di promuovere la qualità dell'insediamento umano, dell'ambiente, dello sviluppo economico⁵⁶.

Il modello è semplice e innovativo, al tempo stesso: gli strumenti e gli attori del nuovo disegno urbano sono definiti in forma riflessa, ossia in funzione dell'obbiettivo del risparmio del suolo, attraverso una serie di regole di matrice statale e regionale. Tra le prime spicca la legge 14 gennaio 2013, n. 10, recante «Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani», che consacra, per la materia «governo del territorio», il principio/obiettivo del contenimento del consumo di suolo da realizzare sia attraverso l'incremento di spazi di verde urbano (cd. cinture verdi), sia attraverso politiche di rigenerazione urbana tese a favorire l'uso dell'esistente, la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale e forestale⁵⁷. Tra le seconde, si

⁵⁴ M. DUGATO, cit., p. 599.

⁵⁵ Idem, p. 600.

⁵⁶ «Il tema del contenimento del consumo di suolo (nel suo legame funzionale e strutturale con la rigenerazione urbana) intercetta e lega indissolubilmente insieme una pluralità di campi di materia rilevanti per il diritto, dall'urbanistica al diritto dell'ambiente, dall'agricoltura alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, fino a comprendere anche numerosi altri usi antropici del suolo variamente suscettibili di introdurre altre materie e altre tematiche, e mette in gioco tra loro conseguentemente una corrispondente pluralità di funzioni amministrative e di annesse competenze, sempre molto complesse e variamente distribuite in un ordinamento complicato come il nostro, a forte pluralismo autonomistico (quasi-federalista)». Così P. CARPENTERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, cit., p. 4

⁵⁷ Così F. F. GUZZI, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in Riv. Giur. Urb., 4/2016, p. 25 e ss.. La dottrina più attenta segnala che il principio di contenimento del consumo di suolo, centrale in questa legge, «costituisce una base legislativa solida per avviare prime azioni concrete in questa direzione o, se non altro, per dare corso a prime sperimentazioni.». Cfr. L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in *Contenere il consumo di suolo*, a cura di G.F. CARTEI e L. DE LUCIA, Napoli, 2014, p. 92

distinguono la legge regionale della Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, sopra ricordata, una normativa organica sulla tutela e sull'uso del territorio, nella quale è il piano urbanistico generale a stabilire la disciplina di competenza comunale sull'uso e la trasformazione del territorio, che deve avere particolare attenzione per i processi di riuso e di rigenerazione urbana al fine di raggiungere entro il 2050 l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero (art. 5, comma 1)⁵⁸; la legge regionale del Lazio, 18 luglio 2017, n. 7, recante «Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero edilizio», incentrata sull'obiettivo della riduzione del consumo di suolo, considerato «bene comune e risorsa non rinnovabile»; la legge regionale della Puglia, 1 agosto 2008, n. 21, recante «Norme in materia di rigenerazione urbana», secondo cui la politica urbanistica si occupa organicamente del «miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socioeconomiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani e mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati».

Nel complesso, si tratta di normative che decretano la fine della fase di espansione delle nostre città e segnano l'avvio di una nuova fase, in cui il problema centrale è quello del recupero e del riutilizzo dell'esistente⁵⁹. Normative che, con ogni probabilità, potranno assurgere alla dignità di «quarta generazione» urbanistica nel momento in cui la prassi applicativa preciserà con maggiore chiarezza le categorie concettuali, gli strumenti e le risorse del disegno generale che le anima.

Di certo vi è che, all'esito della crisi economica, *il piano* sta ritornando ad essere lo strumento elettivo di cui si avvalgono i poteri pubblici per concretizzare una politica urbanistica incentrata sul risparmio di suolo, e realizzata attraverso una pluralità di tecniche e pratiche urbanistiche che coinvolgono nella conformazione dei suoli anche i privati. La stessa collaborazione tra poteri pubblici e interessi privati, nell'epoca del risparmio di suolo, si svolge all'interno di un quadro più organico rispetto all'urbanistica per progetti del millennio appena concluso, dal momento che il piano include tra i propri strumenti operativi anche l'iniziativa privata, al fine di garantirne la funzionalizzazione all'interesse generale⁶⁰.

⁵⁸ Secondo la legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017 (art. 30) il Piano urbanistico generale (PUG), a livello generale, e gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica, a livello particolare, sono gli strumenti incaricati di attribuire i diritti edificatori, fissare la disciplina di dettaglio delle trasformazioni e definire il contributo delle stesse alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale.

⁵⁹ P. STELLA RICHTER, *I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 21.

⁶⁰ Mi riferisco in particolare alla rigenerazione urbana dal basso (o microrigenerazione), di cui dirò più approfonditamente in seguito; e, parimenti, al cd. *urbanismo tattico*, una metodologia nuova applicabile alla progettazione e riqualificazione degli spazi pubblici che permette di risolvere i problemi su scala minore, a livello di quartiere, agendo sull'ambiente urbano e in particolare sugli spazi pubblici attraverso il coinvolgimento dei diretti interessati, e realizzando interventi temporanei e a basso costo. L'urbanismo tattico è una tecnica di trasformazione urbana che negli ultimi anni ha attratto l'attenzione di molti urbanisti e decisori pubblici, e consiste sostanzialmente in un approccio alternativo alla pianificazione, mutuato dalla cultura nordamericana (*tactical urbanism*), dove è utilizzato da numerosi attori del panorama urbano, tra cui ad esempio il governo locale, le società private, aziende no-profit, gruppi di cittadini ma anche singoli individui. L'urbanistica tattica si basa su un processo aperto e iterativo, sull'uso efficiente delle risorse e sulle potenzialità nascoste nell'interazione sociale, e ha finito per rappresentare un'alternativa «dal basso» al normale processo di

In questo contesto viene affidato al piano il compito di riportare a sistema tecniche e attori coinvolti in un processo di trasformazione scevro da intenti, più o meno dichiarati, di espansione edilizia e abitativa. Non può peraltro trascurarsi che il piano urbanistico attuale è strumento decisamente diverso da quello in uso nella seconda metà del secolo scorso, poiché fonda le sue prescrizioni e vincoli su elementi conoscitivi più certi e verificabili, si esprime attraverso scelte discrezionali motivate e aperte al sindacato del giudice amministrativo e alla partecipazione dei privati sin dalla fase progettuale.

Come segnala la dottrina più attenta, la *metamorfosi del piano urbanistico* discende direttamente dal potenziamento dell'apparato conoscitivo e della fase istruttoria, da cui discende una maggiore "oggettivizzazione" a monte delle caratteristiche morfologiche dei territori su cui esso va ad incidere, «con conseguente riduzione a valle del tasso di discrezionalità-politicità delle scelte di piano». Sono le leggi regionali approvate a partire dal 1995 a conferire «un rilievo determinante al momento conoscitivo» e imporre una «compiuta evidenziazione degli elementi oggettivi su cui si fonda la decisione conclusiva»⁶¹. Ma è soprattutto la forza della prossimità, la vicinanza all'oggetto della regolazione a rilanciare il piano come insostituibile *strumento pubblicistico* di pianificazione nell'era dell'urbanistica conservativa e inclusiva: grazie ad un'insospettabile capacità di resilienza, il piano ha saputo introiettare la valutazione ambientale strategica all'interno del processo di pianificazione e delle sue diverse fasi, facendosi carico anche delle esigenze ecologiche; ha posto al centro della propria strategia il consumo di suolo e la riqualificazione urbana, intercettando la "nuova questione urbana"⁶² e le implicazioni sociali che ad essa si ricollegano; ha dimostrato una visione non limitata all'*urbs*, ma finalmente estesa alla considerazione di tutti gli interessi connotati da ricadute territoriali, tradizionalmente affidati a discipline specialistiche parallele (tutela e gestione del paesaggio, tutela dell'ambiente, tutela dei beni storico culturali, valorizzazione dei centri storici, recupero del degrado urbano)⁶³; soprattutto, è stato in grado di aprirsi alla partecipazione democratica dal basso, superando il limite dell'esclusione dalla partecipazione procedimentale *ex lege*

pianificazione e di sviluppo delle città, che ha il pregio di operare in tempi brevi e a costi contenuti, avvalendosi della collaborazione tra poteri pubblici e privati. Uno dei testi di riferimento in argomento è M. LYDON, A. GARCIA, *Tactical Urbanism. Short-term action for long-term change*, Washington, Island press, 2015.

⁶¹ E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, il Mulino, 2017, p. 170-171. Sull'evoluzione della legislazione regionale in materia, si veda S. CIVITARESE MATTEUCCI, M. D'ANGELOSANTE, *Governo del territorio e urbanistica*, p. 171 ss..

⁶² B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, cit.

⁶³ Segnala, a questo proposito, P.G. PORTALURI (*Dal diritto alle costruzioni nelle città al governo del territorio*, cit.) che si deve alla pronuncia della Corte costituzione n. 303 del 2003 l'emersione di una «serie di precetti, tutti estranei ai temi della pianificazione urbanistica, ma tutti pertinenti incidenti sulla disciplina del territorio: gli *interessi differenziati*, diversi da quelli abitualmente coinvolti dalle scelte urbanistiche (ad esempio, quelli concernenti il paesaggio, l'igiene, l'industria, il commercio, *etc.*), la cui gestione e tutela sono di regola demandate ad autorità di settore». L'A., peraltro, si esprime a favore della regionalizzazione e della depianificazione «per un nuovo diritto amministrativo che si candidi ad essere, innanzitutto, custode della perpetuazione della vita alla scala ecologica».

n. 241/90, l'insufficienza delle osservazioni relegate alla fase post-adozione, e consentendo l'apporto di tutti i cittadini anche nella fase progettuale, di costruzione del modello urbano da realizzare.

Questa sua capacità di adattamento dimostra che ancora oggi, di fronte alle sfide della città moderna, il piano regolatore rimane il metodo d'elezione per la gestione del territorio, attività che richiede un complesso bilanciamento di interessi dotati di ricadute dirette su di esso⁶⁴. Nel piano regolatore trovano sintesi i diritti riferibili all'intera collettività insediata su un territorio (il diritto alla città, come viene altrimenti definito, in cui si compendiano la dignità abitativa, il decoro architettonico, il risanamento delle zone degradate, la sicurezza, il recupero o l'attribuzione di un'identità dei luoghi, la partecipazione democratica alle scelte urbane, la conservazione della vitalità dei centri storici ecc.) e grazie a questo strumento «le scelte strategiche, gli indirizzi fondamentali, che determinano il volto della città pubblica, sono e restano saldamente nelle mani dell'autorità pubblica, sulla base dei processi democratici di elaborazione e progettazione dal basso, e non nelle mani delle imprese edili e della rendita fondiaria»⁶⁵.

La pianificazione strutturale, aperta alla partecipazione dei privati ma saldamente posta nelle mani di un'autorità amministrativa esponenziale della popolazione residente, rappresenta l'unica soluzione per superare i rischi di *deregulation* legati ad un'urbanistica per progetti contrattata, affidate a leggi speciali e derogatorie. Solo così sembra possibile riportare all'interno del circuito democratico le scelte fondamentali per il territorio, per troppo tempo consegnate a iniziative particolari, disorganiche e prevalentemente orientate all'interesse privato.

7. La rigenerazione urbana: alla ricerca del proprium giuridico di una nozione ambigua

All'inizio della seconda decade di questo secolo, allorché il dibattito internazionale sulle città sostenibili e sulla qualità degli insediamenti umani si trasferisce all'ambito nazionale, si assiste ad una intensa produzione di atti normativi diretti a contenere il consumo di suolo attraverso attività di *rigenerazione urbana*. I due aspetti sono collegati da una relazione mezzo - fine, all'interno della quale il primo (contenimento del consumo di suolo) è il fine da perseguire e il secondo (rigenerazione) è lo strumento innovativo e sostenibile per il suo perseguimento. Questa relazione riceve il sostegno di una politica

⁶⁴ L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano Giuffrè, 2005.

⁶⁵ P. CARPENTERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni*, cit., p. 49.

legislativa che privilegia il riuso dell'esistente rispetto ad ogni altra opzione urbanistica⁶⁶, pur senza considerare esaurita la “funzione” di rigenerazione di beni e spazi urbani nel semplice riuso⁶⁷.

Anche con questa precisazione, però, resta intatta l'ambivalenza della nozione, l'indeterminatezza semantica del termine “rigenerazione urbana”. Come è stato detto, con questa espressione si allude ad «un paradigma in divenire»⁶⁸, che si colloca sullo sfondo della crisi della città e delle sue molteplici contraddizioni; che investe una molteplicità di soggetti e ambiti; che sfrutta l'interdisciplinarietà delle conoscenze tecniche per offrire una regolazione urbana; che si propone come soluzione polivalente per i problemi della città diffusa, della museificazione dei centri storici, del divario tra città dei ricchi e città dei poveri, del consumo del suolo, della carenza di infrastrutture di qualità, della scarsa disponibilità di servizi, dell'insoddisfazione delle esigenze abitative. Una nozione situata al crocevia tra il diritto *alla* città, il diritto *delle* città, e il più tradizionale diritto urbanistico, e che addirittura potrebbe essere collocata al di fuori dell'ambito del diritto⁶⁹.

Sicuramente, all'origine di questa nuova “funzione” amministrativa vi è la progressiva presa di coscienza, da parte del decisore pubblico, dell'emergenza legata al consumo di suolo e dell'avanzata incessante delle città rispetto alla campagna e al verde circostante; ciò, insieme alla considerazione che un'efficace politica di conservazione di questo «bene comune e risorsa non rinnovabile»⁷⁰ debba necessariamente realizzarsi mediante azioni positive, oltre che mediante divieti. A ben vedere, infatti, la rigenerazione urbana è soprattutto una *funzione di amministrazione attiva*, che prevede, quale modalità ordinaria di realizzazione, il coinvolgimento fattivo dei privati, sia come cittadini che in questo modo esercitano il proprio diritto di partecipazione alle scelte riguardanti la gestione del territorio locale, sia come operatori economici (proprietari singoli o associati, imprese private, società partecipate e concessionari pubblici) che finanziano in tutto o in parte le opere strumentali al riuso e alla valorizzazione di beni e spazi urbani.

⁶⁶ Segnala CARPENTERI (*Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”*, cit., p. 6) che «Il punto centrale, l'elemento medio che deve legare insieme i due termini (*minor consumo di suolo e rigenerazione urbana*) per dare ad essi un senso compiuto, per completare la frase, il concetto, è la *priorità del riuso*. Priorità del riuso come obbligo giuridico la cui condizione di soddisfacimento è costituita da un onere aggravato di dibattito pubblico e di motivazione. A ben vedere basterebbe applicare già a diritto vigente in modo serio questo elementare principio per fare un notevole passo avanti nella direzione della riduzione del consumo di suolo».

⁶⁷ La dottrina ha individuato nella rigenerazione urbana «una funzione amministrativa tipica di uno specifico modello di azione pubblica, al quale possiamo riferirci come *enabling state*». Cfr. E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, il Mulino, 2017, p. 31.

⁶⁸ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 18.

⁶⁹ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit.

⁷⁰ Nella definizione fornita dalla legge regionale del Lazio, 18 luglio 2017, n. 7.

Di tale percorso logico sono specchio le leggi regionali dell'ultimo decennio⁷¹, sopra ricordate, la cui strategia di conservazione del suolo si realizza mediante azioni positive, basate sul *fare* oltre che sul *vietare*. Una strategia in sé lineare, che risulta però complicata dall'incertezza che avvolge alcuni concetti chiave intorno ai quali ruotano le politiche regionali: il termine "suolo", anzitutto, ha una pluralità di significati per le scienze giuridiche, che alludono tanto all'elemento costitutivo degli enti locali e regionali (territorio), quanto ad una risorsa ambientale collettiva, a profili di tutela del paesaggio, a politiche urbanistiche per una gestione razionale degli spazi fisici. A sua volta, la rigenerazione urbana, cui queste leggi affidano il risparmio di suolo, è una nozione polisemica, con la quale vengono indicate attività molto diverse, non necessariamente collocate all'interno del perimetro del diritto; al tempo stesso è una nozione innovativa, dotata di una portata autonoma rispetto ai preesistenti concetti di recupero e di riqualificazione urbana⁷². Più che una tecnica specifica, è stato detto, la rigenerazione rappresenta un «nuovo contesto di riferimento per pratiche e politiche urbane»⁷³, un'attività dotata di caratteristiche peculiari e tratti distintivi tali, rispetto ai tradizionali strumenti urbanistici, da far ipotizzare l'esistenza di un autonomo *diritto della rigenerazione*⁷⁴. Per provare a fare chiarezza all'interno di questa nebulosa, a cui sono ricondotte attività tra loro molto eterogenee, occorre anzitutto precisare che con il termine rigenerazione urbana si fa solitamente riferimento ad interventi che hanno ad oggetto il suolo urbano già trasformato, accomunati dall'obiettivo di limitare il deterioramento delle aree urbane mediante lo sviluppo e il recupero delle stesse⁷⁵. A differenza delle precedenti esperienze di recupero e riutilizzazione, la rigenerazione urbana è una politica essenzialmente a *guida pubblica*, che si inquadra nell'ambito di una *pianificazione* complessa rivolta a contenere *il consumo di suolo* e favorire *l'inclusione sociale*, obiettivi primari rispetto ai quali il recupero edilizio rappresenta una mera tecnica servente.

⁷¹ Al contrario, nell'ordinamento spagnolo l'impulso alla rigenerazione, intesa come politica urbanistica attiva, proviene soprattutto dalla legislazione nazionale, visto che «En general, la mayoría de las leyes autonómicas no contemplan la regeneración urbana como uno de los elementos esenciales en el proceso de modernización de nuestras ciudades por lo que es preciso modificar y adaptar la legislación autonómica a los nuevos parámetros prestando atención en el desarrollo de las diferentes técnicas urbanísticas necesarias para la regeneración urbana de conformidad con la legalidad aplicable». Cfr. M.^a ANGELES GONZALES BUSTOS, *Marco regulador para la regeneración urbana*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109-I, 2017, pag. 350.

⁷² La dottrina giuridica sottolinea il fatto che, grazie anche all'esperienza della legislazione regionale, la rigenerazione urbana sia divenuta un concetto rilevante anche per il diritto, oltre che per altre scienze. R. DIPACE, *La rigenerazione urbana fra programmazione e pianificazione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2014, p. 237.

⁷³ G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi delle città: attori, regole, azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA, *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare le città*, Bologna, 2017, p. 23.

⁷⁴ Così B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 178.

⁷⁵ Sul punto J. HERVÁS MÁZ, *Nuevo régimen jurídico de la regeneración urbana*. Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

Si è affermato che le attività di rigenerazione avrebbero la funzione di *colmare i vuoti* prodotti dal fallimento della pianificazione urbanistica generale⁷⁶. In realtà, la rigenerazione urbana deve essere integrata nella pianificazione urbanistica, attraverso l'inserimento di questa tecnica all'interno del piano regolatore e dei piani settoriali: per troppo tempo pianificazione e riuso hanno espresso due visioni separate di sviluppo urbano, generalmente sconnesse e a tratti contrastanti, ed è ora giunto il momento di farle incontrare e fondere nella gestione strategica del territorio⁷⁷. Per questo occorre favorire l'affermarsi di una cultura della pianificazione urbana che includa anche la rigenerazione, non solo l'espansione della città.

Come si è fatto giustamente notare, «dopo decenni di espansione economica, le comunità locali non possono più contare sui tradizionali fattori di crescita urbana determinati dalla propensione privata agli investimenti, prevalentemente immobiliari. In un regime di risorse scarse si dovrà puntare, dunque, più sulla qualità che sulla quantità»⁷⁸. La rigenerazione urbana non è riconducibile ad una politica pubblica specifica⁷⁹, ma punta essenzialmente a “ricucire”⁸⁰ gli strappi che si producono all'interno del tessuto urbano, tra centro e periferie, tra quartieri disagiati e quartieri residenziali, tra zone storiche monumentalizzate e zone popolari densamente abitate. Si tratta di un'innovativa modalità di governo del territorio che ha come oggetto di intervento non solo le aree periferiche o fisicamente degradate, ma anche quelle caratterizzate da servizi di bassa qualità, da degrado sociale, da disagio economico, deficit culturale, le aree incompiute, quelle in cui si concentra la parte più debole della popolazione.

⁷⁶ In questi termini, F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 217; e, in precedenza, P. URBANI, *La riconversione urbana dallo straordinario all'ordinario*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 237.

⁷⁷ Come sottolinea la dottrina «Resulta fácilmente constatable una tradicional desconexión entre planeamiento urbanístico, reservas para vivienda protegida, planes de vivienda y rehabilitación y acciones de regeneración urbana. No es habitual que el planeamiento general analice, regule y coordine todas las acciones sobre el territorio que ordena, muy diversas desde las perspectivas señaladas. Puede afirmarse sin temeridad ni exageración que unos y otros instrumentos, a pesar de sus evidentes interrelaciones, han venido diseñándose y aprobándose de manera inconexa cuando no contradictoria. No es infrecuente que el mismo municipio que impulsa grandes procesos de urbanización que determinan, en contextos demográficos estancados o regresivos, el vaciamiento del centro de los núcleos existentes, proponga y participe en programas de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas que, en un contexto normalizado de crédito (no el actual), difícilmente resultan competitivos». Cfr. J. TEJEDOR BIELSA, *Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana*, cit., p. 43-44.

⁷⁸ R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2017, p. 631.

⁷⁹ E. CHITTI, op. cit., p. 35.

⁸⁰ B. SECCHI, *Cucire e legare*, in *Un progetto per l'urbanistica*, Torino, 1989, p. 28. A questo proposito segnala A. GIUSTI (op. cit., p. 109) che «Gli urbanisti e gli architetti più illuminati hanno percepito con sapiente anticipo rispetto al decisore pubblico che, avanti al rallentamento della crescita urbana e alle trasformazioni economiche e sociali collegate, le parole e i temi per raffrontare questo cambiamento avrebbero dovuto essere “cucire”, “legare”, “recuperare”, spostando l'attenzione sulle periferie interne ed esterne».

A) La rigenerazione dall'alto (o macrorigenerazione)

Fissati questi presupposti concettuali, è senz'altro utile - per una migliore classificazione giuridica di quest'attività dai contorni sfuocati - partire dalla distinzione di fondo tra *micro* e *macrorigenerazione*, recentemente avanzata in dottrina⁸¹.

Nello specifico, la macrorigenerazione si fonda su una pianificazione strategica, di natura complessa, che fornisce organicità ad una serie di attività di governo del territorio dirette a perseguire «la sostenibilità, l'equità e la competitività del sistema sociale ed economico, ed il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni inerenti in particolare alla salute, all'abitazione ed al lavoro»⁸². Attraverso la produzione di regole generali e astratte, soprattutto ad opera dei legislatori regionali, essa mira a realizzare un *welfare* urbano che va oltre i tradizionali profili urbanistici e edilizi: si intende così garantire la competitività e, al contempo, assicurare la sostenibilità energetica e ambientale, coesione economica, sociale dei territori locali⁸³.

Declinata nel suo profilo macro o generale, la rigenerazione urbana ricerca il miglioramento «della qualità urbana ed edilizia, con particolare riferimento all'efficienza nell'uso di energia e risorse fisiche, alla *performance* ambientale dei manufatti e dei materiali, alla salubrità ed al “comfort” degli edifici, alla conformità alle norme antisismiche e di sicurezza, alla qualità ed alla vivibilità degli spazi urbani e dei quartieri, alla promozione degli interventi di edilizia residenziale sociale e delle ulteriori azioni per il soddisfacimento del diritto all'abitazione»⁸⁴.

In questo senso si può dire che la macrorigenerazione *opera dall'alto*, in alcuni casi avvalendosi della pianificazione urbanistica affidata ai comuni, che, in qualità di enti di prossimità dotati di maggiori conoscenze rispetto al territorio da rigenerare, fissano attraverso essa le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano. La legge regionale dell'Emilia-Romagna, ad esempio, individua nel Piano Urbanistico Generale (PUG) lo strumento di pianificazione (semplificata) con il quale il Comune pone in essere le «scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza, orientate prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, alla riduzione del consumo di suolo e alla sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni»⁸⁵. Al PUG fanno seguito gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica, con i quali, in conformità al PUG, l'amministrazione

⁸¹ R. DIPACE, *op. ult. cit.*

⁸² Riprendendo un passaggio della legge regionale emiliano romagnola, sopra citata (art. 1, comma 2).

⁸³ P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011, p. 110.

⁸⁴ Art. 1, comma 2 lett. b) L.R. Emilia Romagna n. 24/2017. Per un'analisi delle differenti declinazioni (e implicazioni) della rigenerazione urbana v. J. PONCE SOLE, *Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el derecho*, in Revista Aragonesa de Administración Pública, 2013, passim.

⁸⁵ Cfr. art. 31, legge regionale Emilia-Romagna, n. 24/2017. Per un'attenta analisi (anche in senso critico) delle innovazioni racchiuse nella legge emiliano romagnola, si veda T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in Istituzioni del federalismo, 2017, p. 681 e ss.

comunale attribuisce i diritti edificatori, stabilisce la disciplina di dettaglio delle trasformazioni e definisce il contributo delle stesse alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale. Gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica sostituiscono i piani urbanistici operativi e attuativi di iniziativa pubblica e privata previsti dalla legislazione vigente⁸⁶.

Nello stesso solco concettuale dell'Emilia-Romagna, la legge regionale della Lombardia prevede che sia la Regione a fissare le soglie di riduzione del consumo di suolo attraverso il Piano Territoriale Regionale⁸⁷, mentre la determinazione degli obiettivi quantitativi di sviluppo per i diversi sistemi funzionali e ambiti territoriali omogenei è affidata ai comuni tramite i Piani di governo del territorio (PGT). In particolare spetta al “documento di piano” (uno dei piani in cui si articola il PGT, insieme al piano dei servizi e al piano delle regole) quantificare il grado dell'intervenuto consumo di suolo, definire la soglia comunale del consumo di suolo, quale somma delle previsioni contenute nel PGT, e individuare gli ambiti nei quali avviare gli interventi di rigenerazione urbana⁸⁸.

Più frequentemente, però, lo strumento giuridico utilizzato dalla legislazione regionale per l'attuazione di politiche volte a ottenere il miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socioeconomiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani, è rappresentato dai “programmi di rigenerazione”, che operano a livello più basso rispetto alla pianificazione generale. Si tratta di programmi d'intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati, che hanno lo scopo di portare a esecuzione le scelte programmatiche di gestione del territorio operate dai comuni e dai livelli di governo superiori.

In questo senso, la legge regionale della Puglia n. 13/2008 fa riferimento a specifici Programmi integrati per la rigenerazione urbana, che hanno gli effetti propri degli strumenti urbanistici esecutivi⁸⁹. La denominazione riporta direttamente ai Programmi Integrati di Intervento disciplinati con la legge n. 179 del 1992, e caratterizzati dall'integrazione di una pluralità di tipologie d'intervento per la riorganizzazione urbana, ivi comprese le opere di urbanizzazione. È un modello che richiama da vicino quello dell'urbanistica consensuale, cui si imputava l'aver abdicato all'interesse pubblico a favore di quello dei privati: anche i programmi integrati per la rigenerazione urbana previsti nella recente legge pugliese prevedono il forte coinvolgimento dei cittadini e delle imprese interessate alla loro realizzazione,

⁸⁶ Art. 30, comma 1, lett. b), legge regionale Emilia Romagna, n. 24/2017. Non possono sottacersi, in riferimento a questi atti, i rischi tipici dell'urbanistica consensuale, che tende ad affidare alla negoziazione con il privato (e dunque agli interessi particolari) scelte riguardanti l'uso del territorio, sottraendo alla guida pubblica (e dunque al circuito democratico) un'importante funzione di bilanciamento tra interessi localizzati.

⁸⁷ Per arrivare al traguardo dell'occupazione netta di territorio pari a zero entro il 2050, secondo quanto previsto dalla Commissione europea. Cfr. Legge regionale Lombardia, n. 31/2014.

⁸⁸ Legge regionale Lombardia, n. 31/2014, come modificata dalla l.r. 16/2017.

⁸⁹ Cfr. Legge regionale Puglia, n. 13/2008.

utilizzano a tal fine misure premiali (volumetrie supplementari), e, come i loro predecessori, hanno forza di piani attuativi. Tuttavia, a differenza dei Programmi integrati di intervento disciplinati dalla legge del 1992, questi programmi sono concepiti prioritariamente quale strumenti per la valorizzazione delle identità locali e per il coinvolgimento degli abitanti, piuttosto che come tecniche derogatorie di pianificazione pensate per attingere risorse dagli operatori privati. Inoltre, a differenza dei programmi integrati del 1992, la cui natura derogatoria rispetto al piano regolatore generale recava con sé forti rischi di *deregulation* e di privatizzazione delle scelte pianificatorie⁹⁰, i nuovi programmi integrati hanno forza di semplici piani attuativi, privi di natura derogatoria o acceleratoria rispetto alla pianificazione generale. Nel nuovo contesto, i programmi integrati sono pensati essenzialmente come antidoto al consumo del suolo e all'espansione edilizia, in un contesto in cui il Consiglio comunale mantiene il proprio ruolo di decisore con l'approvazione del piano regolatore generale e l'adozione di documenti programmatici, mentre eventuali varianti al PRG sono affidate ad un accordo di programma da approvare all'esito di una conferenza di servizi.

Anche la legge regionale del Lazio parla genericamente di “Programmi di rigenerazione urbana”, che comunque riprendono da vicino i modelli consolidati dell'urbanistica per programmi⁹¹. Nella legislazione laziale i programmi di rigenerazione approvati dai comuni contengono programmi dettagliati di partecipazione civica, al fine di consentire il coinvolgimento di enti, forze sociali ed economiche e culturali. Attraverso essi si punta ad una compenetrazione tra urbanistica consensuale e partecipata: da un lato, si favorisce l'adesione dei cittadini al programma di intervento integrato; dall'altro viene valorizzato il loro diritto all'informazione e la loro partecipazione civica nell'elaborazione di tutti i programmi di trasformazione del territorio.

La legge veneta distingue tra riqualificazione urbana, correlata a situazioni di degrado urbano, e rigenerazione urbana, non necessariamente legata a situazioni di particolare criticità e diretta alla creazione di spazi urbani sostenibili dal punto di vista ambientale, fisico, economico e sociale. Per mettere in atto interventi di rigenerazione urbana la legge veneta si serve dei “Programmi di rigenerazione urbana sostenibile”, di iniziativa pubblica o privata, cui è affidato l'obiettivo di concentrare i nuovi interventi edilizi negli ambiti di urbanizzazione consolidata, già impermeabilizzati, in modo da ridurre nuovo consumo di suolo. A tal proposito la legge veneta prevede strumenti e procedure atti a garantire l'effettiva «partecipazione degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di rigenerazione urbana

⁹⁰ V. Corte cost. sent. 19 ottobre 1992, n. 393.

⁹¹ È il caso della legge regionale Lazio, n. 7/2017.

sostenibile», così da coinvolgere direttamente la cittadinanza nella programmazione e nel controllo sul contenimento di suolo e sulla rigenerazione di beni e spazi pubblici⁹².

In tutti i casi, estendendo lo sguardo alle varie leggi regionali dell'ultimo decennio, la normativa regionale sulla rigenerazione e sul contenimento del consumo di suolo prevede interventi di natura complessa, che si collocano all'interno di un quadro di progettazione organica del tessuto urbano volto a recuperare la sua qualità, anche in termini solidaristici, di coesione e integrazione del corpo sociale, e a minimizzare l'espansione quantitativa delle aree di nuova urbanizzazione.

B) La rigenerazione dal basso (o microrigenerazione)

La microrigenerazione, per contrapposizione, si sostanzia in una serie di iniziative puntuali, volte alla realizzazione di interventi di riqualificazione di specifici spazi urbani, spesso frutto della collaborazione "guidata" fra la pubblica amministrazione e la cittadinanza. Si tratta di forme di rigenerazione *dal basso*, che sfruttano modelli di amministrazione condivisa, aperta alla partecipazione della cittadinanza, e si ispirano ad un ideale di città collaborativa, o co-città, in cui la gestione di beni e spazi comuni urbani viene curata dall'amministrazione *insieme* ai diretti interessati, ossia i cittadini⁹³.

Rispetto a queste forme di gestione condivisa, «il tradizionale metodo pianificatorio, incentrato su meccanismi prevalentemente autoritativi e unilaterali, appare riduttivo e parzialmente inadeguato»⁹⁴. Al suo posto viene quindi messo un campo un metodo di gestione urbana fondato sul principio di sussidiarietà orizzontale, inserito dall'art. 118 Cost. tra i principi che guidano l'esercizio della funzione amministrativa, e sul dovere inderogabile di solidarietà civica, ricavabile dall'art. 2, comma 2 Cost., al fine di valorizzare il ruolo attivo della cittadinanza nella cura di beni comuni urbani. Attraverso la microrigenerazione, o rigenerazione dal basso, si assiste quindi ad un vero e proprio cambio di paradigma nella gestione urbana⁹⁵ che, come è stato detto, porta a superare la sola dimensione partecipativa per

⁹² Legge regionale Veneto, n. 56/2017.

⁹³ Su questo tema, cfr. il recente lavoro di P. CHIRULLI e C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018.

⁹⁴ A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?* In Riv. Giur. Ed. 2019, p. 32.

⁹⁵ Si è infatti parlato di «un diverso modo di agire della pubblica amministrazione», cfr. F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., p. 215. Peraltro, non si tratta dell'unico cambio di paradigma possibile: da qualche tempo, ad esempio, la dottrina segue con interesse le trasformazioni indotti nei confronti del potere di pianificazione urbanistica dal cd. *Urban Health*, termine che indica un approccio volto a porre in essere una pluralità di azioni funzionali tali da determinare un impatto positivo sulla salute dell'uomo e sulla qualità della vita, muovendo dalla forte interdipendenza tra il benessere fisico, psichico e sociale e il contesto spaziale in cui si vive. In argomento si veda l'interessante saggio di T. BONETTI, *Le autonomie tra governo del territorio e tutela della salute*, in Munus, 2019, p. 31 e ss.

realizzare il modello dell'amministrazione condivisa, dove privato e amministrazione rivestono ruoli paritari⁹⁶.

Questa dinamica è stata senz'altro favorita dall'acuirsi della crisi economica e dai progressivi tagli alle risorse economiche degli enti locali imposti dalla legislazione dell'emergenza, che hanno imposto un nuovo modello di *governance* urbana fondato sulla necessità di compensare dal basso, attraverso forme di aggregazione civica e solidaristica, l'impossibilità di prendersi cura di beni comuni e della città stessa per assenza di risorse economiche, umane e organizzative. Al tempo stesso, la microrigenerazione prova a soddisfare le nuove esigenze della democrazia, nella sua dimensione partecipativa: in quest'ottica riconosce al cittadino un ruolo centrale nelle politiche urbane, al fine di garantire il suo «diritto alla città, inteso come pretesa alla qualità dell'ambiente urbano e delle risorse cittadine e a una loro ottimale fruizione, al di là del titolo proprietario di appartenenza»⁹⁷. Il valore della collaborazione, in questo senso, non risiede solo negli effetti materiali di cura di beni comuni, quanto nella valorizzazione della partecipazione civica, nel recupero dei legami di comunità e nell'integrazione delle persone all'interno delle comunità locali.

La base concettuale di questa modalità di rigenerazione è rappresentata dal “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”, approvato dal Comune di Bologna il 22 febbraio del 2014 nell'ambito di un progetto finanziato dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna sulle “città come beni comuni”. Il Regolamento disciplina le forme di collaborazione dei cittadini con l'amministrazione, in attuazione agli art. 118, 114 comma 2, e 117 comma 6 Cost., «nei casi in cui l'intervento dei cittadini per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani richieda la collaborazione o risponda alla sollecitazione dell'amministrazione comunale». La collaborazione tra cittadini e amministrazione, ai sensi del Regolamento, «si estrinseca nell'adozione di atti amministrativi di natura non autoritativa» (cd. patti di collaborazione). Atti amministrativi consensuali, accordi, strumenti pattizi, in generale atti soggettivamente pubblicistici ma *privi di carattere autoritativo*, soggetti quindi al regime dell'art 1, comma 1bis della legge 241/1990⁹⁸, vengono messi a servizio della cura di beni e spazi urbani attuata mediante la partecipazione dei cittadini.

⁹⁶ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p.139-140.

⁹⁷ F. DI LASCIO, Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., p. 66.

⁹⁸ In questo senso, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p.158; *Contra* F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale*, cit., p. 221, che riconduce i patti tra gli accordi di cui all'art. 11 della legge n. 241/90. Anche nell'ordinamento spagnolo questi accordi (*convenios*) risultano avere «carácter jurídico-administrativo, correspondiendo a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de cualesquiera cuestiones relacionadas con ellos». Cfr. J. TEJEDOR BIELSA, *Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana*, cit. p. 68.

Dal febbraio 2014 ad oggi 200 comuni hanno adottato regolamenti modellati su quello del Comune di Bologna e hanno stipulato migliaia di patti di collaborazione con i cittadini per la cura condivisa dei beni e degli spazi urbani dei rispettivi territori, registrando il coinvolgimento attivo di oltre 800 mila persone⁹⁹. A questi Regolamenti si sono aggiunte poi altre esperienze di collaborazione e partecipazione alle decisioni pubbliche realizzate in diverse città italiane, mediante la diffusione di bilanci partecipativi, laboratori di quartiere, sperimentazioni di usi civici e collettivi, percorsi di co-progettazione e innovazione sociale. La stessa sicurezza urbana, la cui disciplina appare *prima facie* impermeabile alla partecipazione dei privati, è in parte interessata da sperimentazioni di rigenerazione dal basso, che affidano l'attività progettuale di riqualificazione degli spazi urbani alla stipulazione di «patti per l'attuazione della sicurezza urbana tra il prefetto ed il sindaco», attualmente previsti nel d.l. n. 14/2017¹⁰⁰.

Queste esperienze di amministrazione condivisa non sono esclusive del nostro paese ma si registrano anche in altri ordinamenti, laddove le nuove istanze sociali – probabilmente collegate alla grave crisi economica attraversata dai sistemi sociali e solidaristici di tutta Europa – trovano una risposta nelle forme di rigenerazione urbana affidate alla gestione diretta degli utenti, ossia dei cittadini residenti¹⁰¹.

Il punto di partenza logico della microrigenerazione è rappresentato dal concetto di *beni comuni urbani*: beni materiali, immateriali e digitali che i cittadini riconoscono funzionali al benessere individuale e collettivo. In quest'ottica ogni bene urbano, anche di proprietà privata, può considerarsi comune e, se necessario, essere affidato alle cure della comunità residente mediante gli istituti giuridici della microrigenerazione (regolamenti e patti di collaborazione): come da tempo ha riconosciuto la Suprema

⁹⁹ Sempre a Bologna, il 6-7 dicembre 2019 l'Associazione Labsus, il Comune di Bologna e la Fondazione per l'Innovazione Urbana, insieme ad ANCI ed Asvis, hanno promosso un incontro pubblico per lanciare la proposta di una rete nazionale dei comuni che hanno fatto proprio il modello dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, fondato sulla collaborazione tra i cittadini e le istituzioni.

¹⁰⁰ In argomento v. A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?* cit., p. 31 e ss.

¹⁰¹ Un esempio interessante, in questo senso, è rappresentato dall'Ayuntamiento di Barcellona, in cui «se han buscado fórmulas innovadoras que permitan no sólo regenerar el espacio urbano sino también involucrar directamente a los diferentes actores sociales en su gestión. De manera que la ciudadanía deja de verse únicamente como un simple usuario de dicho espacio para pasar a hacerse corresponsable del diseño y administración del mismo. Así (...) destaca la puesta en marcha en el año 2017 del “Programa de Patrimonio Ciudadano de Uso y Gestión Comunitarios” (*Programa de Patrimoni Ciutadà d'Ús i Gestió Comunitàries*), que pretende, específicamente, no solo reconocer y dar valor a los bienes comunes urbanos sino también dar impulso a diferentes supuestos de gestión colaborativa del espacio público, fijando su marco conceptual y normativo». Tra le iniziative di gestione diretta da parte dei cittadini di beni e spazi comuni meritano una segnalazione specifica «la cesión temporal y gratuita a entidades sin ánimo de lucro de determinados solares que se encuentran en desuso, con el objetivo de dinamizarlos y poder llevar a cabo actividades de interés público» e la «gestión cívica de equipamientos municipales». Per un'analisi giuridica di queste esperienze cfr. M. VILALTA REIXACH, *Instrumentos de gestión ciudadana de bienes comunes en la ciudad de Barcelona: la cesión de espacios vacíos y la gestión cívica de equipamientos*, in C. ALVISI, D. DONATI, G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI (a cura di), *New Policies and Practices for European Sharing Cities*, Università di Bologna – Collana *Alma Mater Studiorum 1088*, Bologna, 2019, da cui sono tratte le citazioni sopra riportate.

Corte di Cassazione, vi sono infatti beni che, al di là della definizione del codice e della titolarità, sono comuni perché destinati alla realizzazione dello Stato sociale¹⁰².

Chiarito il presupposto logico, meritano approfondimento gli istituti di cui si avvale la microrigenerazione.

Dal punto di vista giuridico, i Regolamenti sono considerati atti amministrativi generali a contenuto normativo, impugnabili (e eventualmente disapplicabili) dal giudice amministrativo solo congiuntamente a provvedimenti lesivi che diano attuazione alle disposizioni astratte e programmatiche in essi contenute. I Regolamenti sulla collaborazione sono prodromici alla stipula dei Patti di collaborazione, previsti sia per interventi ordinari che complessi: a questi ultimi spetta l'individuazione dei beni oggetto di cura condivisa, la definizione degli interventi da realizzare e delle procedure da seguire per la presentazione delle proposte di collaborazione, mentre i Regolamenti forniscono inquadramento e dignità giuridica a queste tecniche innovative di *governance* urbana.

Tuttavia, se la natura dei Regolamenti è tutto sommato univoca, quella dei Patti di collaborazione continua ad essere oggetto di un acceso dibattito dottrinale, a tutt'oggi non risolto¹⁰³. I Patti di collaborazione rappresentano infatti il principale strumento di attuazione del Regolamento, ma, pur essendo legati da un rapporto di necessaria conformità, i primi non possono considerarsi provvedimenti meramente applicativi del secondo. I patti di collaborazione sono infatti espressione di amministrazione consensuale, ancorché atipica, mentre i Regolamenti hanno natura normativa, autoritativa e unilaterale. Attraverso i patti di collaborazione si realizza concretamente il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, e, grazie ad un accordo tra le parti, si consente a privati e pubblica amministrazione di svolgere attività di interesse generale su un piano di sostanziale parità. Peraltro il valore dei patti di collaborazione non risiede solo negli effetti materiali di cura di beni comuni, e dunque nella loro capacità di dare attuazione ai Regolamenti, ma anche nella promozione della partecipazione civica, nel recupero dei legami di comunità e nella integrazione delle persone all'interno delle comunità locali. Sono quindi strumenti urbanistici dotati di valore in sé, non solo per la loro capacità di dare attuazione ai regolamenti sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione.

Dal punto di vista fattuale, la microrigenerazione o rigenerazione urbana dal basso è utile a sperimentare nuove forme di cittadinanza attiva e creativa, e dunque nuove forme di partecipazione democratica, nella prospettiva di riutilizzare il patrimonio urbano dismesso, sottoutilizzato, abbandonato, sfitto, invenduto o incompiuto. I presupposti per la sua implementazione sono rappresentati dall'esistenza di beni e spazi abbandonati, dalla difficoltà di individuare specifiche destinazioni d'uso per tali beni, dall'insufficienza

¹⁰² Cass. SS.UU., sent. 14 febbraio 2011, n. 3655.

¹⁰³ Dibattito ricostruito accuratamente da A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p.153 e ss.

delle risorse pubbliche necessarie per una loro riutilizzazione e ristrutturazione complessiva. Al verificarsi di questi presupposti, la microrigenerazione fornisce gli strumenti giuridici per conservare e valorizzare il patrimonio urbano comune, soprattutto a fronte di livelli di degrado ancora contenuti, consentendone il riuso, anche temporaneo, e accelerando processi virtuosi di creazione del valore su impulso delle comunità locali.

8. Rigenerazione urbana, pianificazione pubblica e rendita privata

Come la pelle di un organismo vivente, la crosta terrestre richiede continue cure per il suo benessere: «È un derma deturpato quello del nostro ecosistema e come la pelle del corpo si lacera, s'infetta, e scrive i segni di questa grammatica violenta. La felicità è la posta in gioco»¹⁰⁴.

Il consumo di suolo rappresenta un grave problema in Italia, dove 60 milioni di persone vivono su una superficie di poco più di 300 mila chilometri quadrati (densità 199 ab./km²); ma in generale è un tema che interessa tutto il continente europeo, in cui si concentrano Paesi con una densità media di popolazione in rapporto alla superficie decisamente superiore a quella degli altri continenti¹⁰⁵.

Come si è già avuto modo di ricordare (v. § 3), nel 2007 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva quadro sulla protezione del suolo, ponendo l'accento sul tema della impermeabilizzazione del suolo e prevedendo il recupero e la rigenerazione urbana come soluzione a questo grave problema. Nonostante il fallimento della direttiva quadro, il contenimento del consumo di nuovo suolo non ha cessato di rappresentare un fine prioritario per l'Unione europea; e soprattutto per l'Italia, in cui solamente nell'ultima legislatura sono stati presentati 16 disegni di legge per contrastare il consumo di suolo. La densità abitativa italiana è doppia rispetto a quella della Francia, più che doppia rispetto a quella spagnola, e ciò pone il nostro paese in una situazione di evidente criticità rispetto al consumo di suolo. In nessun paese quanto in Italia appare calzante la metafora dell'astronave, coniata da Kenneth Boulding, per descrivere un'economia che deve razionare le risorse disponibili, conservando e riutilizzando materie prime e energia, e in particolar modo il suolo terrestre¹⁰⁶.

È inevitabile, quindi, che da un'urbanistica in continua espansione a partire dal secondo dopoguerra si sia passati, negli ultimi anni, ad un modello di crescita diverso, incentrato sul riuso e la rigenerazione

¹⁰⁴ T. VILLANI, *Ecologia politica*, ManifestoLibri, Roma, 2013 p. 143.

¹⁰⁵ Basti pensare che il paese europeo con la superficie più estesa è la Francia, dove 68 milioni di persone vivono in 640 mila chilometri quadrati (densità 101 ab./km²), seguita dalla Spagna (47 milioni di abitanti in 500 mila chilometri quadrati, densità 92 ab./km²), mentre in Canada 37 milioni di persone abitano una superficie di 9897 mila chilometri quadrati (densità 3,79 ab./km²).

¹⁰⁶ K. E. BOULDING, *The economics of the coming spaceship earth*, cit.

dell'esistente più che sull'impermeabilizzazione di nuovo suolo (cd. *soil sealing*), sulla qualità più che sulla quantità dell'insediamento urbano.

«La qualità della città del futuro è la chiave di volta per la risoluzione dei numerosi problemi che investono gli agglomerati urbani»¹⁰⁷. Questo assunto rappresenta il punto di partenza di ogni ragionamento che abbia ad oggetto le nuove tendenze dell'urbanistica, in Italia e in Europa, senza il quale non si può comprendere, a valle, il senso delle metodologie e dei modelli innovativi di governo del territorio che sono stati messi in campo nell'ultimo decennio dal legislatore europeo, nazionale e regionale.

Fissato il presupposto, si tratta ora di verificare se, per il conseguimento di questi obiettivi prioritari, sia preferibile servirsi di regole e strumenti *autoritativi*, seguendo l'impostazione che ha caratterizzato le prime due "generazioni" di urbanistica, che hanno però favorito un costante aumento di consumo di suolo e densità edilizia; o, invece, non sia più utile puntare sulla *contrattazione* e sull'accordo tra amministrazione e privati, com'è avvenuto nella terza generazione di urbanistica, che segna il passaggio dalla cultura dell'espansione alla cultura della trasformazione¹⁰⁸. La scelta tra questi due diversi modelli è evidentemente influenzata dal ruolo attribuito alla proprietà immobiliare privata - soprattutto nel nostro paese, in cui il 73 per cento degli abitanti è proprietario della casa in cui abita¹⁰⁹ - nelle strategie di gestione

¹⁰⁷ R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., p. 631-632.

¹⁰⁸ Nella periodizzazione proposta da Giuseppe Campos Venuti, i piani della prima generazione (anni '40, '50, primi '60) sono «strumenti ancora generici, dettati dal desiderio di porre una qualunque regola al caos della crescita cittadina (...). Sono concepiti più o meno esplicitamente a favore del regime immobiliare». In questa fase l'urbanistica è vista come pianificazione prevalentemente fisica, un'estensione del progetto architettonico, con una forte enfasi sul carattere estetico della città. «Nei piani di Prima Generazione la città esistente è abbandonata alla tecnica ottocentesca precedente e sfugge all'applicazione della nuova legge urbanistica del 1942: nella città esistente il piano consiste in una più o meno fitta ristrutturazione viaria, incurante delle destinazioni d'uso e accompagnata da costanti aumenti di densità. È solo la città nuova, quella di cui si prevede la nascita ai margini della città consolidata, che viene caratterizzata da diverse tipologie edilizie e da diverse destinazioni di zona prevalentemente monofunzionali». Solo il 10-20% dei comuni ha un piano urbanistico, basti dire che nel 1959 sono vigenti solo 25 piani regolatori generali. Si assiste in questo periodo al prodursi di una serie di effetti negativi della speculazione fondiaria, accompagnata da una carenza di valori sociali nell'attuazione del piano. Successivamente, «La seconda generazione affronta la cultura dell'espansione, producendo una notevole evoluzione disciplinare» (anni '60-'70). il primo periodo della evoluzione urbana è caratterizzato dalla intensa crescita, disordinata e inconsapevole. Nel secondo periodo la crescita non si arresta, ma si propone con una maggiore consapevolezza. Il tema dominante della città resta l'espansione e il fine principale è «razionalizzare» ma mai limitare. A questa posizione si contrappone un atteggiamento che gradualmente assume caratteri di "riformismo" urbanistico, che combatte gli aspetti strutturali delle patologie immobiliari e tende a valorizzare gli elementi sociali nella città. La terza generazione ('80, '90 e primo decennio del 2000) è quella che segna «il passaggio dalla cultura dell'espansione alla cultura della trasformazione (...). Nei piani della Terza generazione, specialmente in Emilia-Romagna, troviamo insomma una chiara distinzione fra "interventi intensivi", a forte carattere di trasformazione per l'area investita e per la città intera, ed "interventi estensivi" a dolce e graduale carattere di trasformazione, diffusa nei tessuti più che concentrata in una sola zona». Le citazioni sono tratte da G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, 1987.

¹⁰⁹ Gli ultimi dati dell'Istituto di statistica europea (2016) rivelano che più della metà della popolazione in ciascuno degli Stati membri dell'UE abitava nel 2016 in un alloggio di proprietà, con quote variabili dal 51,7 % in Germania fino al 96,0 % in Romania. In particolare il 73 per cento degli italiani vive in abitazione di proprietà, e di questi circa il 15 per cento sta pagando un mutuo; il 77 per cento degli spagnoli vive in abitazione di proprietà, e di questi circa il 29 per cento sta pagando un mutuo. Nessuno degli Stati membri dell'UE ha dunque registrato una quota di residenti in abitazioni in affitto più elevata rispetto alla percentuale della popolazione abitante in un alloggio di proprietà. Per contro, in Svizzera

del territorio, quale vincolo e limite ad una pianificazione del territorio che intenda perseguire lo sviluppo urbano sostenibile, i diritti fondamentali delle nuove generazioni (oltre che di quelle attuali), la coesione sociale, la qualità degli insediamenti urbani¹¹⁰. Tenendo insieme questi tre elementi (urbanistica pubblica, negoziata e interessi proprietari), si proverà a portare a sintesi le considerazioni sin qui svolte, nella speranza di riuscire a dare un contributo – quantomeno in termini di chiarezza, se non di originalità – al dibattito in corso sulle nuove tendenze urbane.

In tema di governo e gestione del territorio urbano si confrontano due visioni, fatalmente opposte: «l'una preoccupata soprattutto della tutela ambientale, del paesaggio storico, nel suo equilibrato rapporto tra città e campagna, della risorsa agricola (intesa, come vedremo, in senso ampio e non puramente produttivistico); l'altra preoccupata soprattutto della crescita e dello sviluppo, del rilancio dell'edilizia, della libertà di iniziativa economica e della proprietà privata; l'una che pone l'accento soprattutto sull'interesse generale e che accoglie una lettura funzionalizzata dell'art. 42 della Costituzione, di sapore quasi weimariano; l'altra che pone l'accento soprattutto sulla libertà individuale e che accoglie una lettura liberistica della proprietà privata, come diritto naturale inerente alla persona fisica, come proiezione della sovranità personale; l'una che pone – conseguentemente – l'accento sull'Autorità, sull'intervento della mano pubblica, fino al ricorso allo strumento espropriativo e che converge verso un'idea (complessa e da definire) del suolo come “bene comune”; l'altra che, invece, pone l'accento sulla negoziazione e la contrattazione (così detta “urbanistica contrattata”), con la circolazione dei diritti edificatori, trattati come merce scambiabile sul mercato, sull'iniziativa dei privati»¹¹¹.

Muovendo da questa premessa, è interessante anzitutto notare come la periodizzazione delle *generazioni urbanistiche*, più volte richiamata e basata essenzialmente sull'evoluzione degli strumenti di governo del territorio (piani regolatori) a partire dal dopoguerra sino ai nostri giorni¹¹², non coincida con la periodizzazione della *legislazione urbanistica* proposta dagli studiosi di questa branca del diritto¹¹³.

la percentuale della popolazione residente in abitazioni in affitto (circa il 57,5 %) superava quella della popolazione abitante in un alloggio di proprietà. Nei Paesi Bassi (61,0 %) e in Svezia (54,8 %) più della metà della popolazione viveva in un'abitazione di proprietà per la quale stava pagando un mutuo, così come in Islanda (63,9 %) e in Norvegia (62,3 %). Cfr. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/it.

¹¹⁰ Per un approfondimento di questi temi, v. il recente lavoro di S. MORO, *Il governo del territorio e le situazioni proprietarie. Alla (continua) ricerca del nucleo essenziale*, Torino Giappichelli, 2017.

¹¹¹ Così P. CARPENTERI, op. cit., p. 7.

¹¹² Il riferimento è inevitabilmente a G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit.

¹¹³ Senza trascurare, peraltro, che a queste due periodizzazioni ne andrebbe poi aggiunta una terza, riguardante le generazioni della legislazione regionale, divenuta progressivamente il fulcro della disciplina urbanistica. Per un'attenta ricostruzione delle diverse generazioni di leggi regionali, v. S. CIVITARESE MATTEUCCI, M. D'ANGELOSANTE, *Governo del territorio e urbanistica*, cit.; e, in precedenza, D. DE PRETIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2005, p. 811 ss.

Per quanto riguarda la legislazione urbanistica, una prima fase si estende dall'unità d'Italia fino all'approvazione della prima legge urbanistica generale, avvenuta nel 1942. In questo lungo arco temporale l'ideologia liberale condiziona tutta la legislazione, imponendo il principio fondamentale della "intangibilità" della proprietà privata. Gli interventi di risanamento delle zone più arretrate del paese rappresentano la vera emergenza di questo periodo, in ragione della quale viene scritta l'agenda del Parlamento italiano¹¹⁴.

L'approvazione della prima legge urbanistica generale del 1942 segna la fine di questa prima fase, e ne avvia una nuova che ha come priorità arrestare l'urbanizzazione e favorire il disurbanamento. Lo strumento principale di cui si avvale la legge urbanistica del 1942 è il piano regolatore generale comunale, che sulla carta dovrebbe «considerare la totalità del territorio comunale», ma che nei fatti rimane privo di implementazione in molte città e comuni italiani. La legge urbanistica del 1942 continua a essere ispirata al principio della sostanziale intangibilità della proprietà privata, nonostante l'imminente approvazione della Costituzione italiana, che di lì a pochi anni – anni densi di significato politico, evidentemente - ne verrà a consacrare "la funzione sociale". Questo periodo si caratterizza per il contrasto tra una «intensa e aggressiva attività edilizia privata, in prevalenza di "seconde case", e una drammatica carenza di alloggi per i ceti economicamente più deboli»¹¹⁵.

Il terzo e ultimo periodo si estende dal 1967 (anno di approvazione della cd. legge ponte, che fissa limiti di inedificabilità per i comuni privi di piano regolatore e introduce gli standard urbanistici) fino ad oggi, ed è caratterizzato dalla profonda trasformazione del rapporto tra autorità e proprietà privata in relazione all'uso del territorio. Al centro di questa terza fase campeggiano i concetti di destinazione d'uso, i vincoli preordinati all'espropriazione e a contenuto sostanzialmente espropriativo, ossia gli strumenti con i quali l'autorità territoriale "conforma" il territorio e con esso la proprietà privata, senza necessariamente giungere a acquisirla¹¹⁶. Emerge con forza, in questa ultima fase della legislazione nazionale, l'idea che tutto il territorio sia soggetto a poteri pubblici di pianificazione al fine di assicurarne la funzione sociale in quanto luogo di vita della comunità¹¹⁷. Si tratta di un'idea centrale e irrinunciabile nelle relazioni pubblico-privato che caratterizzano questo ambito: l'autorità pubblica non può abdicare alla funzione di

¹¹⁴ P. STELLA RICHTER, *Diritto del territorio e Costituzione*, in *Trattato del diritto del territorio*, vol. I, a cura di F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, 2018, Torino Giappichelli, p. 5.

¹¹⁵ Idem, p. 6.

¹¹⁶ Sul punto v. S. MORO, *Il governo del territorio e le situazioni proprietarie*, cit., p. 58 e ss.

¹¹⁷ Come si è fatto notare, «Proprio nella sottoposizione di tutto il territorio (senza eccezione alcuna) ai poteri pubblici di pianificazione, a prescindere dai caratteri materiali o funzionali delle cose che ne contengono le diverse porzioni, si evidenzia l'interesse pubblico che investe tutti gli usi (e segnatamente le trasformazioni materiali e funzionali) delle cose stesse e perciò la struttura (il contenuto) di tutte le specie di proprietà dei beni immobili». Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, a cura di P. URBANI, Torino, Giappichelli, 2015, p. 23.

differenziare l'uso dei territori, nonostante ciò limiti il pieno esercizio del diritto di proprietà privata. I proprietari gravati dagli effetti della pianificazione pubblica potranno al più richiedere di essere compensati mediante regole perequative¹¹⁸, ma non potranno mai pretendere che l'amministrazione rinunci a governare il territorio destinando gli spazi e i beni urbani ad usi funzionali alla collettività. Com'è ormai acquisito in dottrina, nell'eventualità in cui l'attività di pianificazione del territorio rechi un pregiudizio agli interessi privati, generando sperequazioni tra aree o all'interno di aree omologhe, non viene in gioco una lesione del diritto di proprietà (art. 42 Cost.), ma tutt'al più una violazione del principio di parità di trattamento rispetto a situazioni proprietarie omogenee (art. 3, 97 e 53 Cost.)¹¹⁹. Da questo punto di vista, si è fatto notare, «se c'è una materia in cui il problema di fondo tra autorità e cittadino non è più (o forse non è mai stato) un problema di tutela della libertà del secondo, ma un problema di eguaglianza degli amministrati nei confronti dell'azione amministrativa, quella materia è proprio l'urbanistica»¹²⁰.

Il dato forse più sorprendente di questa traiettoria normativa è che, nell'arco di quasi ottant'anni, il legislatore italiano non sia riuscito a portare a termine un ripensamento complessivo dell'impianto delineato dalla legge urbanistica n. 1150 del 1942 (e successive modificazioni), nonostante i numerosi tentativi di revisione, falliti sia per la mancanza di forza e coesione dei governi nazionali, sia per la riluttanza delle istituzioni regionali a vedersi private di un'autonomia di azione progressivamente consolidatasi a proprio favore. L'assenza di una legge generale di principi ha aperto la strada ai legislatori regionali, che, con il trasferimento di funzioni compiuto dal D.P.R. 616/1977, hanno assunto il ruolo di regolatori principali nella materia urbanistica. Oggi, non è più possibile prescindere da essi per comprendere appieno l'evoluzione della pianificazione comunale quale strumento dotato di una visione strategica per la città e i territori.

In tale contesto, la legislazione degli anni '80, segnata dall'avvio della regionalizzazione, prova a risolvere la tensione tra autorità e proprietà sostituendo alla pianificazione generale un metodo negoziato di

¹¹⁸ La pianificazione urbanistica perequativa è preordinata a garantire «l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili, interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali», secondo quanto prevede l'art. 35, comma 1, della l.r. Veneto, n. 11/2004.

¹¹⁹ Attraverso la perequazione si vuole ridurre il più possibile la disparità di trattamento, risultante dalle legittime scelte pianificatorie, fra i proprietari di aree omologhe aventi i medesimi caratteri. «E' evidente che la pianificazione urbanistica determina tra i proprietari delle aree situazioni di estrema disparità, non solo tra chi vede i suoi terreni soggetti a espropriazione o a verde privato e chi invece li vede qualificati come zona edificabile, ma anche tra le diverse destinazioni e i diversi indici di edificabilità assegnati. Preso atto realisticamente di ciò, è del pari innegabile che nei limiti del possibile e delle esigenze della "città ideale" si debba perseguire la perequazione, perlomeno, a livello di aree omologhe». Così G. MORBIDELLI, *Presentazione*, in A. BARTOLINI, A. MALTONI (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto*, Napoli, 2009, p. 12.

¹²⁰ P. STELLA RICHTER, op. ult. cit., p. 8.

governo del territorio; ad eliminare la discrezionalità amministrativa intrinseca alle scelte pianificatorie valorizzando il consenso dei proprietari alla realizzazione di interventi e programmi specifici. Dinanzi alla crisi del piano regolatore, ritenuto uno strumento inutilmente autoritativo e astratto, il diritto mette in campo l'urbanistica per progetti, «affidata a leggi speciali, di natura spesso derogatoria, assistita da finanziamenti pubblici ma soprattutto accompagnata da ingenti investimenti privati, con una forte accentuazione del carattere consensuale, si dica anche contrattato delle scelte pianificatorie»¹²¹.

È nella “de-pianificazione” che l'evoluzione della legislazione urbanistica incontra quella dell'urbanistica in senso stretto. A partire dagli anni '80, infatti, la strumentazione consensuale per la pianificazione urbanistica, proposta dal legislatore nazionale come soluzione innovativa per sciogliere la tensione tra dirigismo pubblico e proprietà privata immobiliare, viene posta a servizio dell'urbanistica della trasformazione, basata sul recupero, sulla riqualificazione e il riuso e non più sull'espansione.

Si tratta ora di capire se la “quarta generazione” urbanistica, imperniata sul contenimento del consumo di suolo e sulla rigenerazione dell'esistente, debba seguire la stessa logica alternativa: abbracciare lo schema autoritario, basato sull'intervento del potere pubblico fino al ricorso allo strumento espropriativo, ovvero quello liberale, che pone l'accento sulla negoziazione e sull'iniziativa dei privati.

Per spezzare questa dinamica degli opposti occorrerebbe percorrere una terza via, e tentare un sincretismo tra queste due impostazioni ideologicamente antitetiche (pianificazione pubblica vs. iniziativa privata), ma nella pratica spesso complementari. L'obiettivo finale, del resto, è unico e vi aspirano tanto l'urbanistica negoziata (per dirla con i giuristi), quanto l'urbanistica della trasformazione (per dirla con gli urbanisti): riduzione delle disuguaglianze; incremento dei processi partecipativi; valorizzazione degli spazi urbani; realizzazione del diritto alla città.

9. Nuova pianificazione urbanistica e città “giuste”

Cercando di riprendere il filo del ragionamento avviato in apertura di questo scritto, mi pare che il “diritto alla città”, codificato dalla New Urban Agenda, fornisca un valido modello alternativo per le politiche del territorio, in base al quale è possibile ripensare le città e l'urbanizzazione¹²².

Nel documento ONU il diritto alla città è definito come “il diritto di tutti gli abitanti, presenti e futuri, di occupare, utilizzare e creare città giuste, inclusive e sostenibili”, considerate un bene comune essenziale alla qualità della vita. Si tratta di obiettivi di interesse comune, trasversali alle ideologie e alle generazioni, che appaiono raggiungibili solo se le scelte urbanistiche torneranno ad essere guidate da una strategia di

¹²¹ Così A. GIUSTI, op. cit., p. 25.

¹²² La dottrina giuspubblicistica segnala che «Lentamente, parece caminar se hacia un reconocimiento técnico-jurídico futuro de un *derecho a la ciudad* y de sus consecuencias concretas en la gestión pública y en la colaboración privada». Cfr. J. PONCE SOLE, *Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados*, cit., p. 37.

lungo periodo, organica e strutturale, e pertanto necessariamente *pubblica*. L'urbanistica negoziata delle perequazioni e delle compensazioni, delle cessioni di cubatura, della circolazione dei diritti edificatori, rappresenta ormai un modello superato: l'esperienza ha dimostrato infatti che questo schema decisionale rischia di far prevalere soluzioni di *governance* urbana che massimizzano l'interesse dei singoli, specialmente imprese e proprietari immobiliari, ma che non tengono conto dell'interesse di tutti i cittadini, in particolare delle fasce più deboli e disagiate¹²³. «In effetti è agevole rilevare che l'urbanistica consensuale si traduce spesso in soluzioni che tendono a scavalcare la pianificazione urbanistica. Essa si incentra su processi negoziali ai quali partecipano esclusivamente (o prevalentemente) i portatori di interessi di trasformazione del territorio (proprietà fondiaria, imprese edili, imprese che spingono all'ampliamento degli insediamenti produttivi e allo sviluppo infrastrutturale, etc.), mentre ne restano sostanzialmente esclusi tutti gli altri (salvo più o meno fittizie forme di partecipazione procedimentale e dibattito pubblico), spesso portatori di interessi (diffusi, e dunque deboli, adesposti, acefali) alla conservazione del territorio, una "maggioranza silenziosa" senza rappresentanza (salvo i timidi interventi delle associazioni di tutela e dei comitati di cittadinanza attiva)»¹²⁴.

Lo strumento che più di ogni altro garantisce "il diritto alla città", pertanto, continua ad essere il piano regolatore, espressione del livello di governo più vicino alla realtà da regolare, ossia il comune. Una pianificazione strategica, inclusiva dei diversi interessi differenziati, aperta alla partecipazione dei privati nelle diverse fasi della impostazione e attuazione, ma soprattutto *pubblica*, rappresenta l'unico modo per riportare all'interno del circuito democratico le scelte fondamentali riguardanti il territorio, evitando le pericolose derive dell'urbanistica contrattata. La direzione da prendere con risolutezza, per realizzare un vero cambio di paradigma, è quella che riporta al pubblico: interessi e strategie pubbliche rappresentano le colonne portanti del progetto per la "città giusta", per questo i legislatori regionali, così come gli organi rappresentativi delle collettività locali, non devono farsi sfuggire l'opportunità di (ri)assumere la guida delle politiche urbane, che, grazie alla crisi economica, si è insperabilmente venuta a creare (v. § 5).

Ma il carattere pubblico dell'iniziativa e delle scelte non è sufficiente, vi sono alcune "invarianti" da rispettare se si vuole che le tecniche urbanistiche siano davvero funzionali alla costruzione di città giuste, inclusive e sostenibili. Occorre incardinare gli obiettivi della riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione urbana all'interno di un quadro concettuale più ampio, che mira alla realizzazione della

¹²³ Come rileva un' autorevole dottrina, il problema non risiede nella perequazione in sé, ma nel fatto che a questa disciplina «il legislatore (almeno quello statale) non ha mai seriamente inteso por mano. In tal modo la perequazione è entrata nel nostro ordinamento nel modo peggiore e più disordinato possibile: attraverso cioè le più disparate leggi regionali, se non addirittura con semplici piani regolatori, quindi con atti amministrativi privi di riferimenti legislativi. Cfr. P. STELLA RICHTER, *Diritto del territorio e Costituzione*, cit., p. 8.

¹²⁴ P. CARPENTERI, op. cit., p. 46.

“città per tutti” e non solo per alcuni privilegiati; occorre ripartire dall’idea irrinunciabile che il territorio urbano è prima di tutto luogo di vita della comunità e, come tale, soggetto a poteri pubblici di pianificazione che ne devono assicurare la funzione sociale; occorre ancorare saldamente la negoziazione urbanistica alla partecipazione democratica, proveniente dal basso, ed emanciparla quanto più possibile dalla proprietà immobiliare; occorre funzionalizzare il diritto di proprietà privata per consentire diversi usi del territorio urbano, per contenere il consumo del suolo, per attenuare le differenze tra ricchi ed emarginati, per garantire che «tutti gli abitanti, sia delle generazioni presenti che di quelle future, senza discriminazione di qualsiasi tipo, possano creare città e insediamenti umani giusti, sicuri, sani, accessibili, economici, resilienti e sostenibili e vivere in essi»¹²⁵.

Nel nostro Paese, dopo decenni di graduale “scivolamento” verso tecniche di gestione del territorio che riconoscevano sempre maggiore peso ai privati - o comunque alla collaborazione tra pubblico e privati - nelle scelte pianificatorie, si è assistito nell’ultimo decennio a una graduale ripresa di un modello *pubblicistico* di trasformazione urbana, basato sulla pianificazione strategica e onnicomprensiva del territorio. Questo passaggio è stato facilitato dall’affermarsi del “metodo della rigenerazione urbana” sulla ribalta delle politiche per contenimento del consumo di suolo; metodo che come si è detto è scomponibile in attività micro e macro, ma che è saldamente incardinato all’interno della pianificazione comunale.

La rigenerazione urbana, si è visto, non si esaurisce nelle limitazioni e nei divieti di consumo del suolo – previsti da molte normative vigenti, nazionali e sovranazionali -, ma si esprime anche attraverso attività positive, interventi pubblici e privati volti a favorire l’utilizzazione delle risorse esistenti secondo logiche che privilegiano l’interesse generale rispetto a quello puramente individuale. Per coordinare e guidare le attività economiche verso questo obiettivo, incanalando l’energia dei privati verso l’uso collettivo dei beni, la conservazione della naturalità del suolo, il riuso dell’esistente in favore delle generazioni presenti e future, lo strumento più indicato resta il piano urbanistico: non solo perché è espressione di una funzione pubblica, riconosciuta ad enti caratterizzati da rappresentatività democratica che nell’elemento fisico del territorio trovano un proprio elemento costitutivo, ma per l’idoneità di questo strumento a regolamentare “tutto ciò che attiene all’uso del territorio e delle sue trasformazioni”.

Nondimeno, l’efficacia della pianificazione urbanistica si scontra con il problema dell’inafferrabilità del concetto di “rigenerazione urbana”, che, secondo quanto sin qui osservato, ricomprende molteplici attività e finalità di miglioramento dell’esistente, tutte legate tra loro da una *ratio* comune che è però difficile da enucleare in termini giuridici. Fintanto che una legge dello Stato non interverrà a fornire una definizione giuridicamente vincolante di rigenerazione urbana, precisando il rapporto di questa attività

¹²⁵ *New Urban Agenda*, § 11.

con la pianificazione urbanistica, il concetto rimarrà esposto ad una varietà imprecisata di declinazioni, dipendenti dalle diverse scelte compiute dal legislatore statale, regionale, nonché dalle diverse fasi economiche¹²⁶. Un esempio della varietà di significati riconducibili alla rigenerazione urbana deriva dall'analisi della recente giurisprudenza costituzionale.

Una recente sentenza della Corte costituzionale¹²⁷ sembra confermare la spinta al superamento della visione “proprietaria” dell'urbanistica – con i suoi corollari tipici, quali la perequazione, la compensazione, gli indici premiali, la circolazione dei diritti edificatori e dei crediti di volumetria - di cui si era abusato nei decenni precedenti e che rischiavano di tramutare la pianificazione in uno strumento per massimizzare il profitto privato.

La pronuncia riguarda la legge regionale con cui la Regione Puglia autorizzava, in un primo tempo, «interventi di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali con realizzazione di un aumento di volumetria sino al 35 per cento di quella legittimamente esistente» alla data di entrata in vigore della legge stessa; volumetria da destinare ai medesimi usi preesistenti legittimi o legittimati, ovvero residenziale, e/o a usi strettamente connessi con le residenze, ovvero ad altri usi consentiti dallo strumento urbanistico (l.r. Puglia n. 14 del 2009). mancando

Questa legge regionale (come molte altre leggi analoghe, di altre regioni), di per sé non contestata, consente ampliamenti volumetrici in caso di “ristrutturazione ricostruttiva” di edifici preesistenti e si pone in attuazione del cd. “piano casa”, misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112. Il problema di costituzionalità nasce nel momento in cui una successiva novella (art. 2, l.r. Puglia n. 59 del 2018), dotata di sedicente effetto interpretativo rispetto alla l.r. pugliese del 2009, interviene per consentire la

¹²⁶ Il legislatore nazionale continua a disporre misure settoriali e frammentate in materia di rigenerazione urbana, omettendo però di fornire una disciplina organica della materia. Alcuni esempi recenti sono rappresentati dall'Ecobonus facciate, di cui alla legge 17 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), che prevede una detrazione dall'imposta lorda (Irpef o Ires) per interventi finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti, anche strumentali, ricomprendendo anche gli interventi di sola pulitura o tinteggiatura esterna. La detrazione è riconosciuta nella misura del 90% delle spese documentate, a condizione che gli edifici si trovino nelle zone A e B, come individuate dal decreto ministeriale n. 1444/1968, o in quelle a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai regolamenti edilizi comunali (art. 1, commi 219-224). Un altro esempio di legislazione “per segmenti” è fornito dal cd. Decreto Rilancio (d.l. 19 maggio 2020, n. 34), che dispone detrazioni fiscali per a) interventi di isolamento termico delle superfici opache verticali, orizzontali e inclinate che interessano l'involucro dell'edificio con un'incidenza superiore al 25 per cento della superficie disperdente lorda dell'edificio o dell'unità immobiliare situata all'interno di edifici plurifamiliari; b) interventi di sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti centralizzati per il riscaldamento, il raffrescamento o la fornitura di acqua calda sanitaria, a condensazione, con efficienza almeno pari alla classe A di prodotto; c) interventi sugli edifici unifamiliari o sulle unità immobiliari situate all'interno di edifici plurifamiliari che siano funzionalmente indipendenti e dispongano di uno o più accessi autonomi dall'esterno per la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti per il riscaldamento, il raffrescamento o la fornitura di acqua calda sanitaria, a condensazione, con efficienza almeno pari alla classe A di prodotto.

¹²⁷ Corte cost., 9 marzo 2020, n. 70.

realizzazione di tali interventi «anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza» a fronte di un generale miglioramento della qualità architettonica e/o energetica del patrimonio edilizio esistente. Ad aggiungere interesse alla questione vi è poi il fatto – evidenziato dalla difesa la Regione Puglia – che le disposizioni impugnate dinanzi al giudice costituzionale rappresentano il frutto di un'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata «finalizzata al rilancio dell'economia mediante il sostegno all'attività edilizia e al miglioramento della qualità architettonica, energetica e ambientale del patrimonio edilizio esistente, in coerenza con le norme di tutela del patrimonio ambientale, culturale e paesaggistico della Regione nonché di difesa del suolo, prevenzione del rischio sismico e accessibilità degli edifici».

L'atteggiamento del legislatore regionale rispecchia in larga misura quello del legislatore statale, che nel corso dell'ultimo decennio ha progressivamente allargato l'ambito degli interventi di ristrutturazione, consentendo di derogare all'identità di volumetria in caso di ricostruzioni volte alla riqualificazione edilizia, autorizzando la delocalizzazione delle volumetrie aggiuntive in aree diverse e imponendo il rispetto della sagoma solo per immobili vincolati (d.l. n. 70 del 2011, cd. “decreto sviluppo”; d.l. n. 69 del 2013, cd. “decreto del fare”). Ebbene, secondo la Corte, la tendenza statale a derogare ai limiti volumetrici si sarebbe improvvisamente arrestata con il decreto cd. “sblocca cantieri” del 2019, che inserisce il comma 1-ter all'art. 2-bis del t.u. edilizia, imponendo, per la ristrutturazione ricostruttiva, il generalizzato limite volumetrico (a prescindere, dunque, dalla finalità di riqualificazione edilizia), il rispetto delle distanze e delle altezze preesistenti e il vincolo dell'area di sedime (art. 5, comma 1, lettera b), d.l. n. 32 del 2019)¹²⁸. A giudizio della Corte costituzionale «il significato dell'originaria disposizione regionale non poteva consentire *ab origine* una diversa sistemazione plano-volumetrica e conseguenti modifiche alla sagoma dell'edificio oltre a quelle ammissibili ai sensi e nei limiti della disciplina statale». In punto di diritto, quindi, la norma di interpretazione autentica (art. 2, l.r. Puglia n. 59 del 2018) avrebbe lo scopo di «legittimare retroattivamente opere di ristrutturazione disallineate rispetto alla preesistente sagoma del manufatto», con il risultato di consentire la «regolarizzazione *ex post* di opere che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento»¹²⁹.

¹²⁸ In senso critico rispetto a questa lettura, F. GUALANDI (*La sentenza n. 70/2020 della Corte Costituzionale, ovvero della “demolizione e ricostruzione” (giudiziale) della categoria di intervento della “ristrutturazione ricostruttiva”, in www.pausania.it*), secondo cui «appare del tutto evidente che la finalità della norma non era (e non è) affatto quella di restringere il perimetro della demolizione ricostruttiva, ma (al contrario) quella di affrontare un tema molto più specifico e circoscritto e cioè se sia possibile una ristrutturazione “ricostruttiva”, con modifica della sagoma, pur in presenza di situazioni in cui (fin dall'origine) non vi sia un rispetto della normativa in tema di distanze, mediante l'introduzione di ipotesi in cui si può derogare a dette disposizioni sulle distanze che appaiono improntate ai principi di proporzionalità e ragionevolezza».

¹²⁹ Corte cost. sent. n. 70 del 2020, punto 7.4 del “Considerato in diritto”.

Nell'offrire una simile lettura del quadro normativo nazionale e regionale, la Corte sembra voler dire che gli interventi di rigenerazione urbana, per essere tali, non possono in nessun caso comportare il consumo surrettizio di nuovo suolo, mediante l'attribuzione ai proprietari di volumetrie aggiuntive a titolo di compensazione o premio per gli interventi ricostruttivi, ovvero mediante la diversa dislocazione dei volumi o la ricostruzione dei fabbricati in violazione delle distanze o altezze preesistenti. Questa concezione di riqualificazione urbana, incentrata sulla logica (lucrativa) della proprietà, molto diffusa nella legislazione regionale¹³⁰, non può infatti ritenersi coerente con la finalità ultima della rigenerazione urbana, che è quella di conservare il suolo allo stato naturale e assicurare la qualità della vita dei suoi abitanti.

Il tema che campeggia al centro della pronuncia della Corte, a ben vedere, non è solo quello di vietare nuovi "bonus volumetrici" per interventi di ristrutturazione, o di tutelare la proprietà nei rapporti di vicinato, ma di garantire la *qualità di vita* delle persone. A questo proposito la Corte chiarisce che il comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia, nel disporre che «[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo», detta una regola unitaria, valevole sull'intero territorio nazionale, diretta da un lato a favorire la rigenerazione urbana e, dall'altro, a rispettare l'assetto urbanistico impedendo ulteriore consumo di suolo¹³¹.

Le indicazioni che si ricavano da una lettura "ipertestuale" di questa pronuncia sono molto suggestive, ai fini della tesi che si vuole qui sostenere: la rigenerazione urbana non può mai realizzarsi attraverso l'impermeabilizzazione di ulteriore suolo, né tantomeno attraverso il maggior affollamento o l'aumento dell'altezza degli edifici demoliti e ricostruiti. Soprattutto, la rigenerazione deve condurre a una

¹³⁰ Nel medesima logica incentivante e premiale, ad es., la legge regionale dell'Emilia – Romagna n. 20/2000 stabiliva che «gli edifici esistenti, che siano oggetto di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento ovvero di ogni altra trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, possono essere demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444»; e, ancora, che «eventuali incentivi volumetrici riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario, anche in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del medesimo decreto o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, se inferiori» (art. 7 ter). Leggi di questo tenore, oltre che porre in luce la contraddizione tra riqualificazione urbana e consumo di suolo, sollevano per altro un problema di competenza, dal momento che il regime delle distanze delle costruzioni nei rapporti tra privati appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, cui le regioni possono derogare solo con previsioni più rigorose funzionali all'assetto urbanistico del territorio, giammai con previsioni meno rigorose. Cfr. Corte cost., sent. n. 134 del 2014; sent. n. 6 del 2013.

¹³¹ Corte cost. sent. n. 70 del 2020, punto 9.2 del "Considerato in diritto". La Corte conclude per l'irragionevolezza della disciplina regionale, in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia e all'art. 5, comma 10, del "decreto sviluppo", e di conseguenza ne afferma la illegittimità per contrasto con gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost.

riqualificazione del tessuto urbano esistente, anche dal punto di vista sociale e ambientale, situazione che è evidentemente incompatibile con la densificazione abitativa e il consumo di nuovo suolo¹³².

Occorre quindi superare l'idea della pianificazione come mera conformazione dei regimi proprietari del suolo, per ricomprendervi anche la tutela di valori ambientali, della salute, il perseguimento di finalità socio-economiche, il benessere complessivo della comunità residente sul territorio. L'urbanistica – nello specifico, la pianificazione urbanistica - deve concentrare su di sé la disciplina di interessi differenziati e delle “tutele parallele”: calata in una prospettiva più ampia, l'iniziativa privata può essere utilmente incanalata verso il perseguimento dell'interesse generale, superando la logica del profitto¹³³.

Una seconda pronuncia della Corte costituzionale, assunta a distanza di un solo giorno da quella appena commentata, mostra con evidenza la mutevolezza della nozione di rigenerazione urbana, concetto cangiante e declinabile “à la carte” dal legislatore nazionale (e regionale), in base alle esigenze del momento¹³⁴.

La vicenda, come nella decisione appena esaminata, riguarda una legge di “interpretazione autentica” della Regione Veneto (l.r. Veneto 30 dicembre 2016, n. 30), approvata per chiarire la portata di una precedente legge regionale (l.r. Veneto 8 luglio 2009, n. 14, a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile). La problematica deriva dal fatto che una norma di questa legge interpretativa (art. 64) consente la deroga delle distanze dal confine fissate dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali, con l'effetto di ledere, secondo la tesi del ricorrente, sia l'esclusiva potestà legislativa dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, sia l'autonomia dei Comuni nella pianificazione del loro territorio, sia la parità di trattamento dei proprietari frontisti nell'esercizio dello *ius aedificandi*. Formalmente, la norma è ispirata ad una concezione “qualitativa” della ristrutturazione

¹³² In senso diametralmente opposto F. GUALANDI, op. ult. cit., secondo cui questa concezione della ristrutturazione ricostruttiva, suggerita dalla Corte costituzionale, «conduce a risultati assurdi e paradossali, dato che il rigoroso e necessario rispetto della sagoma (e, quindi, del sedime, posto che la sagoma è la conformazione planivolumetrica della costruzione fuori terra nel suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale) conduce al permanere sul territorio di oggetti oggettivamente brutti ed incongrui, che però nessuno ha interesse (con detti limiti) a recuperare, interesse che, viceversa, potrebbe sicuramente sussistere se ne fosse consentito anche la modesta “traslazione”, anche solo a poca distanza e con modifiche di sagoma (non di volume!) necessarie a rendere l'immobile meno brutto e più fruibile.

¹³³ Come segnala la dottrina, «il progressivo superamento del modello storico dell'urbanistica come pianificazione/conformazione dei regimi proprietari del suolo (...) vi ha ricondotto, come suo contenuto precettivo “tutto ciò che attiene all'uso del territorio e delle sue trasformazioni” e cioè la tutela di poliedrici valori ambientali, la tutela della salute e della vita salubre degli abitanti, le esigenze economico-sociali della comunità radicata nel territorio, in definitiva del modello di sviluppo. Nell'urbanistica si è così compendiata anche quella che era la “disciplina differenziata di tutele parallele”, venendosi così a caratterizzare nella “concentrazione degli interessi” e nel loro riferimento ad un potere per sua natura necessariamente onnipervasivo». Cfr. B. GRAZIOSI, *Il problema degli standard urbanistici “differenziati” e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2018, pag. 530. In senso conforme, cfr. P. URBANI, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà*, Relazione al Convegno presso il T.A.R. Puglia, Lecce, 21 giugno 2013, 6 e ss..

¹³⁴ Corte cost. sent. 10 marzo 2020, n. 119.

ricostruttiva, poiché si prefigge obiettivi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, ma sostanzialmente finisce per autorizzare deroghe (seppur limitate) al regime delle distanze nelle zone omogenee totalmente o parzialmente edificate.

La stessa legge reg. Veneto n. 14 del 2009, assunta in attuazione del “piano casa” e in conformità all’intesa sancita tra Stato, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, è indirizzata al perseguimento finalità generali di pubblico interesse: preservare, mantenere, ricostituire e rivitalizzare il patrimonio edilizio esistente, favorire l’utilizzo dell’edilizia sostenibile e delle fonti di energia rinnovabili, incentivare l’adeguamento sismico e l’eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti, incentivare la demolizione e ricostruzione in area idonea di edifici esistenti che ricadono in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica, favorire la rimozione e lo smaltimento della copertura in cemento amianto di edifici esistenti (art. 1, comma 1). Le deroghe alle distanze minime di fonte locale, consentite dalla norma regionale di interpretazione autentica oggetto di censura, attengono ad interventi di ampliamento e adeguamento di edifici già esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria (artt. 2 e 3, l.r. Veneto n. 14 del 2009).

La precedente giurisprudenza della Corte aveva già chiarito che alle Regioni non è precluso fissare distanze tra le abitazioni in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all’esigenza di omogenea conformazione dell’assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate (*ex plurimis*, Corte cost. sentt. nn. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013). Al contrario, osserva la Corte, non può essere opposto alla competenza regionale il limite dell’ordinamento civile quando ad essere derogate non siano disposizioni statali sulle distanze, bensì norme integrative dei regolamenti locali: in questo caso la valutazione di legittimità dell’intervento legislativo regionale si sposta sul piano del rapporto tra potestà legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio e autonomia degli enti locali. A questo riguardo, «Il “sistema della pianificazione”, che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell’attività urbanistica ed edilizia, non assurge (...) a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – fonte normativa primaria, sovraordinata agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti (sentenze n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014)»¹³⁵.

Nella fattispecie in esame, osserva la Corte, le deroghe alle distanze di fonte comunale sono riferite a interventi quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti, dal momento che «gli

¹³⁵ Punto 7.1. del “Considerato in diritto”.

interventi agevolati dalla legge veneta per il “piano casa” possono svolgersi unicamente con precisi limiti oggettivi, soltanto sugli edifici esistenti e nell’arco della durata del “piano” (...)»¹³⁶. Per queste ragioni, nella valutazione della Corte, la norma regionale – che fornisce l’interpretazione autentica alla legge regionale di attuazione del “piano casa” – appare rispondente al principio di proporzionalità e al tempo stesso coerente col principio di sussidiarietà verticale, poiché gli interventi in deroga che la norma stessa consente, da un lato, soddisfano interessi pubblici di dimensione sovracomunale e, dall’altro, i limiti quantitativi, qualitativi e temporali che corredano le deroghe stesse non comprimono l’autonomia comunale oltre la soglia dell’adeguatezza e della necessità.

Del resto, fa notare la Corte costituzionale a suffragio della propria valutazione, «anche nella legislazione statale si è registrato un allentamento del regime delle distanze nelle zone omogenee totalmente o parzialmente edificate, al medesimo fine di perseguire obiettivi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, fattore primario in una strategia di riduzione del consumo di suolo»¹³⁷. Dunque, sembra essere il corollario implicito del ragionamento così impostato, non si vede perché la legislazione regionale di attuazione non dovrebbe poter fare altrettanto.

È evidente la diversità di effetti a cui conducono queste due pronunce della Corte, assunte – come si ricordava poc’anzi – ad un solo giorno di distanza. La prima incorpora nel concetto di rigenerazione urbana l’idea di qualità della vita e il benessere dei residenti, oltre che il valore primario del contenimento del consumo di suolo, sviluppando un concetto olistico e onnicomprensivo di pianificazione; la seconda si concentra esclusivamente sul contenimento del consumo di suolo, costringendo i residenti a sopportare i costi sociali e economici di una riduzione delle distanze tra i fabbricati imposte dalla disciplina comunale. Questa diversità di effetti, evidentemente, dipende dalle oscillazioni del quadro normativo nazionale, che il giudice costituzionale utilizza come parametro per valutare la legittimità/proporzionalità della normativa regionale di “interpretazione autentica”.

Nel primo caso, la Corte prende a riferimento il decreto “Sblocca cantieri”, considerato – a torto o ragione – dal giudice costituzionale come una misura introdotta dal legislatore nazionale per porre fine alla tendenza all’ampliamento volumetrico che l’ordinamento aveva autorizzato in modo crescente, anche con riferimento alla disciplina regionale, a seguito di interventi di ristrutturazione (per tutti, il d.l. 70 del 2001, cd “Decreto sviluppo”). Come già ricordato, la Corte ritiene che il decreto “Sblocca cantieri”, nell’inserire il comma 1-ter all’art. 2-bis del t.u. edilizia, abbia imposto per la ristrutturazione ricostruttiva,

¹³⁶ Punto 7.2. del “Considerato in diritto”.

¹³⁷ Punto 6 del “Considerato in diritto”.

il generalizzato limite volumetrico (a prescindere, dunque, dalla finalità di riqualificazione edilizia) e il vincolo dell'area di sedime;

Nel secondo caso, la Corte utilizza come parametro di legittimità l'accordo stipulato tra Governo regioni ed enti locali il 31 marzo 2009 (cd. "Piano casa"), che impegna le Regioni ad approvare entro 90 giorni proprie leggi per favorire iniziative volte al rilancio dell'economia, rispondere anche ai bisogni abitativi delle famiglie e per introdurre misure di semplificazione procedurale dell'attività edilizia. In particolare, con tale accordo le Regioni si impegnano a disciplinare interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35% della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e secondo criteri di sostenibilità ambientale. Oltre questo accordo, la Corte prende a riferimento il d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, in cui si stabilisce che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 9, commi secondo e terzo, del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alle zone di cui al primo comma, numero 3), dello stesso articolo 9», e quindi alle sole zone omogenee destinate a nuova edificazione («zone C»), non anche alle zone totalmente o parzialmente edificate («zone B»).

Difficile per il giudice costituzionale riuscire a conciliare due visioni così lontane culturalmente come quelle racchiuse nella normativa nazionale ora citata, espresse a distanza di pochi anni dal legislatore nazionale, e portate ad attuazione, seppure con diverse sfumature, dai legislatori regionali. Di qui l'apparente contraddizione tra le due pronunce, assunte praticamente in simultanea dalla Corte costituzionale. Sullo sfondo vi è la nebulosità della nozione di rigenerazione urbana, di ciò che si vuole ottenere attraverso questa strategia di gestione del territorio.

Come emerge da questi esempi, è possibile attribuire significati diversi, più o meno sovrapponibili, al concetto di rigenerazione urbana. Il contenimento del suolo è il fine principale, ma non l'unico che la rigenerazione urbana si prefigge¹³⁸. E siccome la rigenerazione urbana va integrata all'interno della

¹³⁸ Nel corso degli anni, rigenerazione urbana e contenimento del consumo di suolo hanno assunto un contenuto largamente sovrapponibile. Come anche la dottrina rileva, «non pare possano sorgere dubbi in merito al fatto che, tra le opzioni poste a disposizione delle amministrazioni deputate alle scelte relative al governo del territorio, la rigenerazione urbana deve ormai acquisire un valore prioritario quale elemento chiave in vista del raggiungimento degli obiettivi di raggiungimento del "consumo di suolo a saldo zero", finalità ribadita dalle più recenti leggi regionali adottate in materia che hanno dedicato al tema un'attenzione maggiore di quanto non sia avvenuto a livello statale» (F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in Riv. Giur. Ed., 2018, p. 136). Tuttavia, l'idea di rigenerazione urbana è più complessa, e va oltre l'obiettivo della semplice limitazione del consumo di suolo, per assumere una portata più ampia, articolata, che coincide sostanzialmente con l'essenza della *qualità* della vita urbana.

pianificazione urbanistica, come tecnica elettiva di sviluppo urbano, i piani urbanistici di nuova generazione dovranno prioritariamente stabilire il significato da attribuire a questa tecnica.

L'interrogativo che la "quarta generazione urbanistica" pone agli studiosi della materia non riguarda tanto l'*idoneità* del piano a effettuare una ponderazione dei diversi interessi pubblici connessi ai modi d'uso del territorio, essendo evidente che solo una pianificazione organica e non settoriale, strutturale e non occasionale, pubblica e non privata, può operare questo tipo di scelte, in conformità alla legge. L'interrogativo che la stagione urbanistica del nuovo millennio solleva con forza riguarda semmai la *qualità* dei piani regolatori, o detto altrimenti «la capacità delle leggi (di sapienza tecnica, si direbbe) nel disciplinare i poteri pubblici di pianificazione, al fine di evitarne distorsioni, parzialità, carenze di istruttoria, etc.»¹³⁹.

Da questo punto di vista non può che registrarsi una positiva evoluzione del metodo e del procedimento di pianificazione comunale, rispetto ai piani regolatori di prima e seconda generazione. Sembra ormai giunta al tramonto la teorica riconducibile al cd. "potere di piano", in base alla quale le decisioni pianificatorie circa la conformazione dei suoli portano con sé un ingiustificabile indebolimento delle posizioni soggettive dei proprietari immobiliari, in ragione dell'eccessiva discrezionalità che tali scelte esprimono, dell'assenza di specifiche motivazioni, della loro insindacabilità da parte del giudice amministrativo, della modalità unilaterale con cui esse vengono assunte.

Come si è già avuto modo di segnalare (v. § 6), il piano urbanistico attuale è strumento decisamente diverso da quello in uso nella seconda metà del secolo scorso, poiché esprime una visione integrata del territorio, fonda le sue prescrizioni e vincoli su elementi conoscitivi più certi e verificabili, si esprime attraverso scelte discrezionali motivate, aperte al sindacato del giudice amministrativo e alla partecipazione dei privati sin dalla fase progettuale¹⁴⁰. Il legislatore, in particolare quello regionale, ha preso consapevolezza dei difetti originari della pianificazione territoriale ed è intervenuto per eliminarli o quantomeno a correggerli¹⁴¹. Grazie a questi interventi correttivi, anche la giurisprudenza amministrativa

¹³⁹ V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata*, cit., p. 36.

¹⁴⁰ Anche se una parte della giurisprudenza amministrativa seguita ad affermare il carattere ampiamente ed intimamente discrezionale del piano regolatore, nonostante la presenza di elementi conoscitivi più certi e verificabili al suo interno (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 25 giugno 2013, n. 3476; Id., Sez. IV, 24 febbraio 2011, n. 1222; Id., Sez. IV, 26 gennaio 2012, n. 119; Id., Sez. IV, 31 luglio 2009, n. 4847). Le scelte effettuate dalle amministrazioni in sede di formazione degli strumenti urbanistici, pertanto, continuano a costituire un «apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità» (Cons. Stato, Sez. I, 27 ottobre 2014, n. 1184; Id., Sez. I, 21 maggio 2015, n. 2668). Per un'attenta ricostruzione dei diversi orientamenti in materia e per un'analisi dell'effettivo sindacato esercitato dal giudice amministrativo sul potere pianificatorio, cfr. T. BONETTI, *Le discipline normative regionali in materia di governo del territorio*, in Giorn. Diritto amministrativo, 2016, p. 402 e ss.

¹⁴¹ «Questo schema tratteggio, che dall'urbanistica si è diffuso in altri settori, sino a divenire il *proprium* del potere di pianificazione, è stato rimesso in discussione nel tempo recente e non è più predicabile con riferimento ad un elevato numero di piani che hanno fedelmente recepito i canoni di fondo della nuova stagione legislativa regionale. (...) Nel modello profilato dalle leggi regionali approvate a partire dal 1995 assume un rilievo determinante il momento

sembra aver finalmente preso atto che la proprietà privata, rispettando determinate condizioni e garanzie, non è intoccabile, ma può ben essere limitata e conformata per servire l'interesse della collettività, in senso allargato¹⁴².

All'interno dei recenti piani regolatori, rimodellati dalla legislazione regionale a partire dal 1995, trovano spazio e sistematizzazione gli obiettivi del contenimento del consumo di suolo, la vivibilità degli spazi, l'inclusione sociale, la partecipazione dal basso alle scelte urbanistiche, la gestione di beni e spazi comuni fondata sul principio di sussidiarietà orizzontale e sul dovere di solidarietà civica, e, più in generale, i nuovi modi di amministrare il territorio urbano. Alla pianificazione urbanistica comunale (e metropolitana), e alla visione strategica che essa esprime, spetta il difficile compito di affermare l'interesse collettivo su quello proprietario, il diritto alla città sul diritto a edificare, il metodo pubblico su quello privato¹⁴³.

Una delle questioni aperte resta, a mio avviso, quella della "rendita urbana": occorre scardinare l'idea che i processi di rigenerazione urbana dipendano necessariamente dal profitto che, nella logica individualista, è ricondotto al contenuto minimo del diritto di proprietà¹⁴⁴. Solo l'inquadramento della trasformazione

conoscitivo e si impone una compiuta evidenziazione degli elementi oggettivi su cui si fonda la decisione conclusiva». In questi termini E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit. p. 170.

¹⁴² Con riferimento ad atti di pianificazione urbanistica che dispongono limiti ovvero restrizioni all'insediamento di attività economiche in determinati ambiti territoriali, ad esempio, il giudice è chiamato «ad effettuare un riscontro molto più penetrante di quello che si riteneva consentito in passato e ciò per verificare, tramite un'analisi degli atti preparatori e delle concrete circostanze di fatto che a tali atti fanno da sfondo, se i divieti imposti possano ritenersi correlati ad effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o afferenti all'ordinato assetto del territorio sotto il profilo della viabilità, della necessaria dotazione di standard o di altre opere pubbliche». In caso contrario – ma questa dev'essere considerata l'altra faccia di un potere pianificatorio che si basa su elementi di fatto certi e verificabili, e non l'espressione di un assetto di interessi che privilegia la rendita fondiaria o l'interesse privato su quello pubblico - tali limitazioni «non sono più riconducibili a motivi imperativi di interesse generale e devono, pertanto, essere considerate illegittime» (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 10 agosto 2015, n. 4227; cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 7 novembre 2014, n. 5494).

¹⁴³ Un nuovo metodo urbanistico che intenda realizzare il "diritto alla città" dei suoi abitanti deve favorire il passaggio da interventi isolati di finanziamento e recupero edilizio ad una pianificazione strategica della rigenerazione urbana, adottando una visione di lungo periodo. Come sottolinea la dottrina «En tanto la rehabilitación no sea algo más que la resultante de un conjunto de medidas de fomento incorporadas al plan de vivienda en curso será difícil afrontar con éxito los retos que hoy día suscitan numerosos entornos de nuestras ciudades y pueblos. Es preciso superar la idea de planes contingentes y asumir la más ambiciosa de programación, de planificación estratégica, a medio y largo plazo, de la intervención sostenida sobre la ciudad». Cfr. J. TEJEDOR BIELSA, *Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana*, cit., p. 31. È dunque la visione strategica la chiave di volta del "diritto alla città", nella consapevolezza che «rehabilitar no consiste en intervenir en un momento dado en un edificio, sino gestionar el modelo de habitabilidad a lo largo del tiempo en un escenario de bajo impacto ambiental». Così M. CASALS-TRES, J. ARCAS-ABELLA y A. PAGES-RAMÓN, *Habitabilidad, un concepto en crisis. Sobre su redefinición orientada hacia la sostenibilidad*, in *Informes de la Construcción*, 2011, p. 31.

¹⁴⁴ Non è certamente questa la sede per riassumere il complesso dibattito sull'inerenza dello *jus aedificandi* al diritto di proprietà. Basterà semplicemente ricordare che la legislazione urbanistica, a partire dalla fine degli anni '60, ha prima introdotto i piani urbanistici (l. 6 agosto 1967, n. 765), quindi la possibilità di espropriare aree – edificate e non – per la realizzazione di programmi di edilizia residenziale pubblica (l. 22 ottobre 1971, n. 865), e successivamente stabilito che il proprietario, per poter costruire, dovesse munirsi non più di licenza, come prescritto nella normativa previgente, ma di concessione edilizia, quale titolo *costitutivo* del diritto di costruire (l. 28 gennaio 1977, n. 10). Di lì in avanti, una parte della dottrina ha escluso che nel diritto di proprietà urbana potesse farsi rientrare lo *jus aedificandi* del proprietario (Cfr.



del territorio all'interno di una dimensione complessiva, strategica (e dunque necessariamente pubblica) può consentire di superare questo blocco ideologico e riaffermare l'interesse della collettività su quello individuale.

È dunque affidata ai nuovi piani regolatori comunali, e alle amministrazioni esponenziali delle comunità locali che hanno il compito di approvarli, la speranza di costruire la città futura, di tutti e per tutti. Inizia di qui il cammino, lungo ma doveroso, verso la "città giusta".

C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1975, p. 1120; A. PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977, n. 10, sulla edificabilità dei suoli*, Giuffrè, 1977, passim); mentre la Corte costituzionale ha continuato ad affermare che, pur essendo vero che il sistema normativo demanda alla discrezionalità dell'autorità pubblica ogni decisione sull'edificabilità dei suoli, da questo non può farsi discendere che lo *jus aedificandi* non inerisca al diritto di proprietà (Corte cost. sent. n. 5 del 1980).